

互联网+政务服务

新形势、新趋势、新未来

许跃军 陈宏晓 唐 鹏◎编著

电子工业出版社
Publishing House of Electronics Industry
北京•BEIJING

内 容 简 介

本书从理论、实践、创新、未来4个角度对新时期我国“互联网+政务服务”的发展进行了一次较为全面的梳理与解析,深入剖析了国内外“互联网+政务服务”的发展形势,较为准确地定位了中国“互联网+政务服务”在全球电子政务发展中的位置,对中国电子政务的发展特色也作了较为深刻的认识与独到分析。不仅关注国内与当下,还从全球范围内,对领先国家的电子政务新趋势与案例作了介绍,并从未来视角回答了新兴信息技术对政务服务的影响。

本书适合政务服务工作者、对电子政务感兴趣的读者学习和参考。

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

互联网+政务服务:新形势、新趋势、新未来 / 许跃军,陈宏晓,唐鹏编著. —北京:电子工业出版社,2018.2

ISBN 978-7-121-33345-3

I. ①互… II. ①许… ②陈… ③唐… III. ①电子政务—研究—中国 IV. ①D63-39

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第320372号

策划编辑:朱雨萌

责任编辑:杨秋奎 文字编辑:徐 烨

印 刷:

装 订:

出版发行:电子工业出版社

北京市海淀区万寿路173信箱 邮编 100036

开 本:720×1 000 1/16 印张:12.75 字数:204千字

版 次:2018年2月第1版

印 次:2018年2月第1次印刷

定 价:49.00元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题,请向购买书店调换。若书店售缺,请与本社发行部联系,联系及邮购电话:(010)88254888,88258888。

质量投诉请发邮件至 zltts@phei.com.cn,盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

本书咨询联系方式:(010)88254694。

序 / Preface

经历了 3 年多的发展，我国“互联网+政务服务”的已经进入了新的历史时期，政策环境、社会环境、技术环境、创新环境的不断演变，使“互联网+政务服务”创新也进入了井喷期，尤以垂直行业的单点应用创新为盛，人工智能、大数据、区块链等新技术的接入，使政务服务创新从行业事件正在演变为公共事件，从政府部门关心的话题转变为与公共利益息息相关的公众话题。

3 年以来，我国“互联网+政务服务”正在由平台建设期、业务优化期进入数据治理新阶段，政务服务管理部门已经找到了由表及里、由浅入深的政务创新路径，在《“互联网+政务服务”技术体系建设指南》发布前后，国务院印发的《政务信息资源共享管理暂行办法》与国务院办公厅印发的《政务信息系统整合共享实施方案》正是对这一行业创新趋势的回应，通过信息资源共享开放来推动打破“信息孤岛”与“数据孤岛”，驱动和构建数据治理新局面，以解决过去 20 多年来的电子政务顽疾，这是“互联网+政务服务”在新时期面临的重要机遇，同时也是严峻挑战。

站在新时代新的数字化发展节点上，全球政府与智库组织也正在重新认识和理解数字化带来的影响，在 2017 年党的十九大报告中，习近平总书记明确指出，加强互联网内容建设，建立网络综合治理体系，营造清朗的网络空间，善于运用互联网技术和信息化手段来开展工作。“数字中国”“智慧社会”被正式写入 2017 年党的十九大报告

中，伴随着政府组织的数字化转型与第三方社会力量的介入，政务服务的泛在化、智能化与社会化，也推动“互联网+政务服务”成为构建智慧社会的重要动力引擎。在数字化的浪潮中，政府组织在“互联网+”转型的过程中，正在逐步向社会化平台过渡部分职能，以优化和提升公共服务体验，而社会力量也正在积极介入政务服务的供给端，以分享与输出优势技术和数据资源。这是中国“互联网+政务服务”有别于其他国家的新动向。

本书从理论、实践、创新、未来4个角度对新时期我国“互联网+政务服务”的发展进行了一次较为全面的梳理与解析，深入剖析了国内外“互联网+政务服务”的发展形势，较为准确地定位了中国“互联网+政务服务”在全球电子政务发展中的位置，对中国电子政务的发展特色也作了较为深刻的认识与独到的分析。此外，本书还从政策发展轨迹与解读层面，对我国“互联网+政务服务”的阶段性重心做了深入的解读分析，并对不同地区不同阶段的创新模式进行了研究。不仅关注国内与当下，作者还从全球范围内进行研究，对领先国家的电子政务新趋势与案例作了介绍，并从未来视角对新兴信息技术对政务服务的影响做出了回答。

“互联网+政务服务”一直处在快速创新的过程中，因此，本书提出的观点与创新模式对当下的政务服务工作极具学习和借鉴意义，当然，在未来也可能具有批判与研究的价值，因为创新从来就不是静止的。



陈新忠

2017年12月8日

目录 / Contents

第1篇 理论篇

- 01 “互联网+政务服务”面临的当前形势 /003
 - (一) 简政放权是“互联网+政务服务”的内在驱动力 /003
 - (二) 产业转型升级倒逼政务服务能力提升 /005
 - (三) 用户在线行为习惯推动政务服务模式转变 /006
 - (四) 网络安全风险成为在线政务服务发展挑战 /008
- 02 “互联网+政务服务”的全球趋势 /010
 - (一) 全球电子政务发展情况分析 /010
 - (二) “互联网+政务服务”的中国特征 /018
- 03 “互联网+政务服务”的内涵变迁 /025
 - (一) “互联网+政务服务”的发展阶段 /025
 - (二) “互联网+”趋势下政府形态进化路径 /029

第2篇 实践篇

01 “互联网+政务服务”国家政策解读 /037

- (一) 围绕“一号一窗一网”实现“三个转变” /038
- (二) “互联网+政务服务”的“三个凡是”
与“四大关系” /042
- (三) 以统一“互联网+政务服务”技术体系
打造统一服务体系 /046
- (四) 政务服务平台发展的“四个升维” /048

02 “互联网+政务服务”的发展热点分析 /052

- 案例一：上海“单一窗口”的实践 /055
- 案例二：安徽“智慧审批” /056
- 案例三：“浙江政务服务APP” /058
- 案例四：“上海市政府数据服务” /059

03 “互联网+政务服务”影响组织变革 /061

- (一) 大数据管理机构正在成为“互联网+”
时代政府标配 /062
- (二) “互联网+政务服务”扩围“相对集中行
政许可权改革” /064

04 “互联网+政务服务”的典型模式与特色 /066

- (一) 浙江：以“一张网”创新政务服务方式 /066

- (二) 贵州：通过“云上贵州”打破数据壁垒共享互通 /072
- (三) 广东：以“一门一网式”打造“互联网+政务服务” /079
- 05 “互联网+政务服务”驱动社会化创新 /087
- 06 “互联网+政务服务”与数据治理 /093

第3篇 创新篇

- 01 全球视野下的“互联网+政务服务” /103
 - (一) 美国：建设数字政府平台，优化交互服务 /103
 - (二) 英国：向“默认数字化”与“政府即平台”转移 /117
 - (三) 爱沙尼亚：通过数字化构建服务型国家 /126
- 02 “互联网+政务服务”的中国创新 /133
 - (一) “少跑腿、好办事、不添堵”的提出 /133
 - (二) “一号一窗一网”与信息惠民 /138
 - (三) “最多跑一次”的浙江实践 /141
 - (四) “不见面审批”的江苏实践 /145
 - (五) “互联网+公安政务服务”创新路径 /149
 - (六) “互联网+纳税服务”助推税收智慧政务 /154
- 03 “互联网+政务服务”宁波进行时 /158
 - (一) 发掘痛点：创新“最多跑一次”宁波模式 /158
 - (二) 升级渠道：提升“最多跑一次”服务效率 /162
 - (三) 变革流程：构建“最多跑一次”受理入口 /165

第4篇 未来篇

01 人工智能与政府治理转型 /173

（一）人工智能与政府治理转型的背景 /173

（二）人工智能与政府治理转型的思考 /176

02 区块链与透明政府 /180

（一）区块链概念解析 /180

（二）区块链与透明政府的关系 /180

（三）区块链在政府治理领域的应用 /181

03 虚拟现实与公共服务 /184

（一）虚拟现实概念解析 /184

（二）虚拟现实与电子政务 /185

（三）虚拟现实在公共服务中的应用发展 /186

04 社交直播与数字民主 /188

（一）社交直播现状综述 /188

（二）社交直播的发展条件及特点 /189

（三）社交直播在政务领域的应用 /191

后记 /193

第 1 篇
Chapter 1
理论篇

01
Section

“互联网+政务服务” 面临的当前形势

“互联网+政务服务”是互联网时代政府优化服务内容、升级服务模式和再造服务流程的重要路径，同时也是大数据时代打造服务型政府与智慧社会的关键内容。“互联网+政务服务”的本质是通过互联网技术、互联网文化、互联网精神与互联网平台深度赋能政务服务，实现服务便捷高效与治理精准可控。《国务院关于进一步加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》（国发〔2016〕55号）发布并实施一年多来，我国“互联网+政务服务”进入到新的历史发展阶段，“互联网+政务服务”的技术、模式、理念均发生了巨大变化，“互联网+政务服务”的焦点也开始从前台的服务创新、模式创新转向后台的数据与信息资源整合，其背后是“互联网+政务服务”在政策、产业、社会和技术层面的驱动因素，也在发生深刻变化。

（一）简政放权是“互联网+政务服务”的内在驱动力

为适应“互联网+”的新环境与新趋势，政府必须更新公共治理的思维观念，转变政府职能。“互联网+”自身的开放性和多元性激发了公众对政务服务的新诉求，对政府已有的公共服务模式带来新挑战，改革现有的

管理模式成为一种共识。因此，“简政放权”不仅符合政府职能转变的大势所趋，同时也契合经济社会发展的人民期待。“简政放权”既是增强政府治理、建设现代政府的内在要求，也是提升政府公信力、执行力和权威性，更好服务人民群众的有效保障。“简政放权”也是实现国家治理体系与治理能力现代化的必然途径。

近年来，随着网上政务的开展，一大批资格资质认证、中介评估、收费等项目被取消。同时，我国各省级政府网站都已经建设了政务服务栏目，分担一部分现场政务办理的流量和压力。各地市和区县级政府网站也已基本建立了较为完善的政务咨询、调查征集类互动渠道，政务咨询的答复反馈质量和及时性显著提高。在简政放权的政府职能转变趋势的驱动下，对“互联网+政务服务”在组织、技术、文化上造成了激励与压力双重叠加的效应，刺激了“互联网+政务服务”创新特色在全国各地不断涌现，例如，浙江的“最多跑一次”改革、江苏的“不见面审批”、广东的“一门一网式”等。同时，在“互联网+政务服务”的推动下，简政放权也取得了相应成果，但仍存在一些不足。首先，简政放权意识仍需加强。从深化改革层面来看，当前仍有一些该放的权没有放，尤其是在创新创业方面，存在审批多、难、慢的情况。其次，信息共享尚不充分。“互联网+政务服务”的发展，离不开信息的有效沟通，但是当前在政府层面，数据互通有限的问题较为普遍；而对企业而言，很多在线公共服务领域仍然难以进入。再次，全流程办理尚未实现。当前，审批环节便民服务仍显不足，审批中存在多余的环节和关卡，缺少可以在线全流程办理的服务事项。最后，信息基础设施建设不完善，部分领域因相关配套措施技术不健全，在一定程度上影响简政放权的发展进程。要实现简政放权与“放管服”改革真正惠民利民，最大限度地释放市场活力与社会创新活力，也要靠“互联网+”来驱动政务服务的不断创新。

（二）产业转型升级倒逼政务服务能力提升

“互联网+”沿产业链自后向前渗透。互联网对三次产业的渗透是自后向前发展的，呈现出“服务业—制造业—农业”逆向渗透的特点。互联网的普及使个性化、多样化的需求传递到企业层面，因此最先受到影响的是靠近下游和最终消费者的行业，相对于工业和农业来说，服务业是与每个人联系最为紧密的行业，互联网技术引发了零售、餐饮、娱乐等传统服务业的深刻变革。近年来，移动互联网、大数据、云计算以及物联网等新技术层出不穷，许多新兴服务业也随之蓬勃发展，如互联网金融、软件开发、电子商务以及智慧物流等。这些行业均涉及大量的信息处理和交互，新型网络技术已经嵌入其生产经营的全过程，无论是传统服务业发展的O2O电子商务，还是传统金融机构开展互联网平台创新，都离不开互联网信息技术的发展和基础设施的完善。传统服务业的变革和新兴服务业的崛起，提高了第三产业在产业结构中的比重，促使中国三次产业发展更加协调，产业结构逐步优化。

“互联网+”改造传统制造业。互联网与传统制造业的融合，催生出新的生产模式、制造系统以及销售模式。首先，互联网的发展引起需求结构的变化，从而促使原本以生产者为核心的大规模集中式生产逐步向小批量的个性化定制生产模式转变；其次，通过“互联网+”与制造业生产的有机结合，正在逐渐形成中国独特的智能制造能力，催生新的智慧制造系统，企业能够通过先进的互联网信息技术搭建起一个完备的控制系统，包括互相联结的智能机械、产品设备以及仓储系统，全面提升了企业生产的智能化水平，此外，企业通过采集设备的生产数据，还可形成生产管理和工艺流程等方面的优化决策；最后，互联网可以更好地衔接需求与供给，化解部门制造业产能过剩的问题，企业通过建立互联网销售渠道，以互联网订单为基础，生产满足客户多品种小批量的个性化产品，在一定程度上减少

了成品的堆积。

“互联网+”推动制造业与生产性服务业的深度融合。在互联网的影响下，第二、三产业的产业边界逐渐模糊，特别是制造业与生产性服务业之间将会深度融合。制造业在不断扩大自身规模的同时，其用户需求也在朝着个性化、多样化的趋势发展，依托互联网信息技术，许多先进的制造技术应运而生，如敏捷制造（AM）、智能制造（IM）、快速成型技术（RPM）以及虚拟制造技术（VMT）等，使制造企业与服务业间的价值链环节相连接，实现价值链的增值，与此同时，生产性服务业的创新带来了知识和技术的外溢效应，提高了劳动生产效率。通过互联网推动制造业与生产性服务业的融合，可以增强企业的核心竞争力，赋予制造业新的附加功能，形成融合型的产业体系，加快中国向“服务型制造”的转变，从而促进中国产业的转型和升级。

因此，在以“互联网+”推动的产业转型升级的关键时期，产业企业对政府的服务能力、服务水平与服务模式提出了全新的要求，越来越多新生态对政务服务创新提出了新的挑战。

（三）用户在线行为习惯推动政务服务模式转变

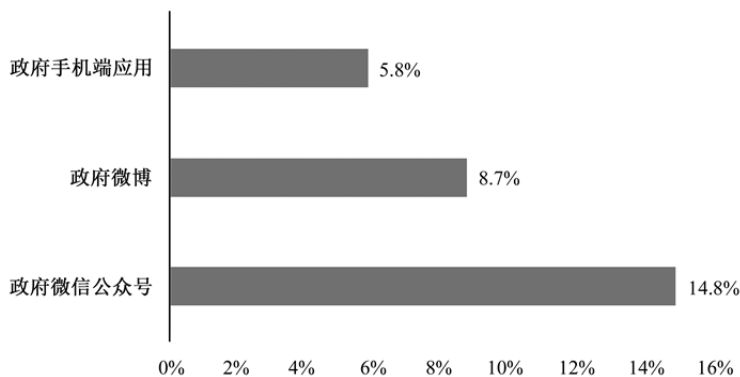
①当前我国信息基础设施水平已居世界前列。截至 2017 年上半年，我国光纤宽带用户占比已超过 75%，居世界首位，4G 用户超过 8.88 亿人，占全球 4G 用户超过 50%。我国网民规模达 7.51 亿人，互联网普及率达到 54.3%。云计算、物联网等信息基础设施更加完备，骨干企业全球影响力持续增强。②电子商务发展规模稳居世界首位。作为数字经济最活跃的领域，电子商务取得了突飞猛进的发展。电子商务交易额从 2011 年的 6 万亿元发展到 2016 年的 26 万亿元，年均增速近 34%，网上零售额从 2011 年的不足 0.8 万亿元发展到 2016 年的 5.1 万亿元，年均增速超过 50%。截至

2017年7月,全国网上零售额近3.7亿元,同比增长33.7%。③移动支付规模全球领先。手机支付结账已经成为人们日常购物的标配。人民银行数据显示,2016年我国银行业金融机构移动支付业务达到257.1亿笔,金额达到157.55万亿元,同比分别增长85.8%和45.6%。④新模式新业态不断涌现。数字经济与传统领域的深度融合,以网约车、共享单车、网络众筹、房屋短租等为代表的一系列新模式新业态层出不穷,市场规模不断扩大。2016年,我国在线教育用户规模达1.38亿人,较2015年年底增长25%。互联网医疗用户规模达1.95亿人,年均增长率为28%;网上外卖用户规模达到2.09亿人,年均增长率为83.7%。网络约车用户规模达2.25亿人,年均增长率为41.7%。在线旅游预订网民规模达2.99亿人,年均增长率为15.3%。从市场规模来看,2016年,我国本地生活服务O2O交易额达到7291亿元,同比增长64.2%¹。

信息基础设施、在线消费模式、支付方式以及新生业态的涌现,正在深刻改变用户在线行为习惯,人们的生活、工作、娱乐、学习方式都在被在线化,除了看电视、看报纸、行车、逛街、差旅等传统行为,收邮件、搜索信息、上论坛、写博客、收发微信、在线交易等藉由互联网与移动端创造的生活方式,亦已成为人们的生活方式。“互联网+政务服务”作为在线服务的一项重要内容,也正在被平台化、社会化和在线化趋势席卷(见图1-1)。

在“互联网+”的影响下,越来越多的人选择通过互联网完成所需要办理的事项,在2016年央视统计的在线政务服务用户使用率中,虽然政府微信公众号、微博、手机移动客户端的使用率均未超过20%,但也能明显地看出用户已有通过互联网在线办事的强烈意识。

1 《数字经济引领经济增长新时代》,国家发展和改革委员会政策研究室,2017年9月29日。

图 1-1 2016 年上半年在线政务服务用户使用率²

（四）网络安全风险成为在线政务服务发展挑战

习近平总书记指出，“没有网络安全就没有国家安全，没有信息化就没有现代化”，“网络安全和信息化是一体之两翼、驱动之双轮，必须统一谋划、统一部署、统一推进、统一实施”。在产业转型升级、技术迭代加速以及社会快速转轨的历史进程中，在线政务服务的网络安全风险尤其受到关注，在重大活动、重大事件期间，国家在线门户、政务服务平台、政务服务系统被黑客攻击、病毒袭扰的新闻一直层出不穷。

随着“互联网+”时代的来临，网络技术的不断发展使网络空间迅速扩展。网络快速发展与网络空间问题的矛盾日益突出。因此，党和政府对网络空间治理的重视程度愈发强烈。互联网技术的快速发展及应用，有力地推动着社会经济的发展。当前我国坚持创新驱动发展战略，实施“互联网+”行动计划，支持基于互联网的各类创新，促进互联网和经济社会融合发展。但是在充分利用互联网带来的重大机遇以此来提高发展质量和效益的同时，我国网络核心技术对外依存度高，关键信息系统基础薄弱的缺

²第 38 次《中国互联网络发展状况统计报告》，中国互联网络信息中心(CNNIC)，2016 年 9 月 12 日。

点也日益突出。另外，我国网民人数众多，网络安全意识淡薄，关键信息基础设施防范水平不高的状况普遍存在，使我国面临巨大的网络安全压力。

因此，要推动“互联网+政务服务”的快速健康发展，需以确保网络安全为前提，不仅需要发挥互联网的技术引领作用，也要牢固树立网络主权观念、深刻认识维护网络安全的重要性，不断提高全民网络安全意识和国家网络基础设施的防护能力和防护水平。

02 “互联网+政务服务” Section 的全球趋势

回顾历史，放眼全球，发达国家在建设电子政务、数字政府方面起步较早，投入巨大，同时也取得了良好的社会效益。通过《2016 年联合国电子政务调查报告》可以看出全球各国政府在线服务能力水平，从全球整体发展情况来看，15%的国家电子政务发展指数（EGDI，得分越高代表发展程度越高）极高，处于优秀阶段，34%的国家处于良好阶段，35%的国家处于中等阶段，16%的国家发展较为落后。与 2014 年数据相比，世界各国整体电子政务水平都在提高。根据《2016 年联合国电子政务调查报告》结果显示，中国的电子政务发展指数（EGDI）为 0.6071，位列第 63 名。同世界其他国家相比，中国“互联网+政务”有着差异性，同时也有自身发展特点。

（一）全球电子政务发展情况分析

1. 2016—2017 年全球电子政务发展现状

《联合国电子政务调查报告》由联合国经济和社会事务部每两年出版一次，以电子政务发展指数（EGDI）为依据，对联合国各成员国在电子政务

方面取得的进展进行标杆分析，是全球唯一一个评估联合国 193 个成员国电子政务发展状况的报告，旨在通过评价各国政府相对于其他国家的电子政务发展情况，为全球电子政务发展提出参考性意见。

根据《2016 年联合国电子政务调查报告》显示，欧洲继续保持领先。2016 年全球电子政务排名中，前 10 名中欧洲占据 6 席。其中英国位居全球第 1 名(EGDI 值为 0.9193),澳大利亚以微弱差距位居全球第 2 名(EGDI 值为 0.9143)，韩国、新加坡、芬兰等国家也位居前列（见表 1-1）。

表 1-1 2016 年全球电子政务排名前 10 名

排名	国家	地区	电子政务发展指数	在线服务指数	人力资本指数	电信基础设施指数
1	英国	欧洲	0.9193	1.0000	0.9402	0.8177
2	澳大利亚	大洋洲	0.9143	0.9783	1.0000	0.7646
3	韩国	亚洲	0.8915	0.9420	0.8795	0.8530
4	新加坡	亚洲	0.8828	0.9710	0.8360	0.8414
5	芬兰	欧洲	0.8817	0.9420	0.9440	0.7690
6	瑞典	欧洲	0.8704	0.8768	0.9210	0.8134
7	荷兰	欧洲	0.8659	0.9275	0.9183	0.7517
8	新西兰	大洋洲	0.8653	0.9420	0.9402	0.7136
9	丹麦	欧洲	0.8510	0.7754	0.9530	0.8247
10	法国	欧洲	0.8456	0.9420	0.8445	0.7502

从整体结果来看，各国电子政务水平增长快速。EGDI 值划分为 4 个类别：极高、高、中等和低，具有“高 EGDI 值”和“极高 EGDI 值”的国家数量在 2016 年有所增加。具有极高 EGDI 值的国家为 29 个，大多数为欧洲国家（占比 66%）；具有高 EGDI 值的国家为 65 个，这个数据相较于 2014 年的调查有 3 个国家的增加；具有中等 EGDI 值的国家数量为 67 个；具有低 EGDI 值的国家数量为 32 个（见图 1-2）。

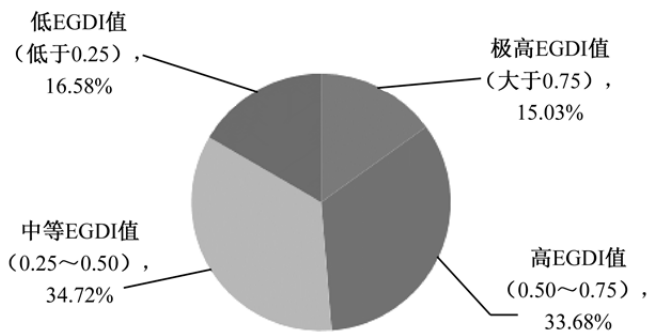


图 1-2 2016 年不同 EGDI 值的国家比例

从地区差异来看，各区域间电子政务建设的差距犹如数字鸿沟依然存在。欧洲 EGDI 值最高为 0.7241；亚洲和美洲紧随其后，平均值分别为 0.5132 和 0.5245；而非洲（0.2882）和大洋洲（0.4154）的平均 EGDI 值均低于全球平均水平（0.4922）。在同一地区内电子政务鸿沟也明显存在，其中在大洋洲这种鸿沟最大。澳大利亚和新西兰的 EGDI 值都很高，共同进入了全球前 10 名，但该区域其他国家的 EGDI 值多为中低值。此外，由于欧洲国家“数字化单一市场”项目的实施，欧洲 EGDI 值最高，并且区域内各个国家的鸿沟最小³。

此外，从日本早稻田大学开展的《2017 国际数字政府排名调查报告》中也可对全球电子政务发展水平一窥究竟。该调查由早稻田大学电子政务研究所与国际 CIO 学会⁴联合完成，重视客观性指标，参照“世界经济论坛”的“世界竞争力排名”的评估手法，以全球 63 个国家/地区为对象，采用包括网络基础设施、管理优化、在线服务、国家门户、政府首席信息官、网络安全、电子政务推广、电子参与、开放政府、新兴 ICT 应用 10 大类。

3 《2016 联合国电子政务调查报告》，国家行政学院编译，2016 年 7 月 30 日。

4 英文全称为 International Academy of CIOs。

2017 年国际数字政府排名具体情况如表 1-2 所示。新加坡仍蝉联数字政府评估排名榜首，同时在信息技术管理方面也处于领先地位。新加坡在政府工作中运用信息技术（IT）非常成功。人工智能应用是信息技术在公共管理领域的最新发展趋势，2017 年新加坡已经开始在全国推行。

表 1-2 2017 年早稻田大学国际数字政府排名

序号	总排名	分数(分)	序号	总排名	分数(分)	序号	总排名	分数(分)
1	新加坡	91.057	23	瑞士	63.788	45	哈萨克斯坦	52.476
2	丹麦	88.739	24	中国香港	63.695	46	沙特阿拉伯	51.066
3	美国	87.117	25	以色列	62.949	47	越南	50.540
4	日本	81.236	26	葡萄牙	62.721	48	巴西	50.475
5	爱沙尼亚	81.198	27	意大利	62.707	49	南非	50.417
6	加拿大	77.425	28	中国澳门	61.145	50	文莱	49.791
7	新西兰	75.041	29	捷克	60.998	51	格鲁吉亚	49.592
8	韩国	74.828	30	西班牙	58.804	52	立陶宛	46.956
9	英国	74.214	31	俄罗斯	58.449	53	阿根廷	45.776
10	中国台湾	73.224	32	印度尼西亚	58.032	54	秘鲁	45.702
11	奥地利	70.929	33	菲律宾	57.346	55	乌拉圭	44.847
12	瑞典	70.234	34	阿联酋	57.295	56	摩洛哥	43.787
13	澳大利亚	68.396	35	印度	57.071	57	哥伦比亚	43.099
14	冰岛	68.077	36	马来西亚	56.386	58	突尼斯	42.986
15	德国	67.212	37	波兰	56.317	59	巴基斯坦	40.621
16	挪威	66.861	38	罗马尼亚	55.947	60	委内瑞拉	38.946
17	荷兰	66.783	39	土耳其	55.527	61	肯尼亚	38.705
18	芬兰	66.772	40	智利	53.610	62	埃及	37.735
19	法国	65.911	41	巴林	53.480	63	尼日利亚	37.443
20	爱尔兰	65.834	42	墨西哥	53.441	64	哥斯达黎加	34.200
21	泰国	65.200	43	阿曼	53.426	65	斐济	33.897
22	比利时	65.189	44	中国	52.865			

2017 年排名前 10 位的国家与 2016 年相比没有太大变化。丹麦取代美国，在全球数字政府中位列第 2 名，丹麦在国家行政管理方面也一直是应用新信息通信技术（ICT）的先驱。与 2016 年相比，2017 年美国在排名中跌至第 3 名，日本、爱沙尼亚和加拿大的排名都上升了，分别排在第 4 名、

第5名、第6名⁵。

2. 电子政务与数字政府的未来路径

通过《2016年联合国电子政务调查报告》与《2017国际数字政府评估排名研究报告》可以发现，未来电子政务与数字政府发展具备以下亮点。

（1）移动电子政务改善政务服务体验模式

移动电子政务简称为 m-Government，作为数字政府在移动平台的扩展，以及政府服务和应用程序的战略性使用，这些服务和应用使得使用手机、笔记本电脑、个人数字助理（PDAs）和无线互联网基础设施成为可能。流动性不再是一场技术革命，而更多的是企业和政府如何通过移动应用和服务提供更好的社会基础设施。因此，采用移动性是公共部门满足公民需求不可或缺资产。尽管许多政府把数字政府作为重要举措，但通过移动技术提供服务的规定是强制性的。即使是作为数字政府的补充部分，移动电子政务也会成为公共部门使用信息通信技术（ICT）过程中的下一个浪潮。移动数字政府主要关注公共部门中重大社会问题和技术变革的研究。

近年来，市场上销售的智能手机数量不断增加。随着智能手机的连接性和质量（4G，LTE）的快速发展，它们逐渐取代了第一代移动设备。可以断言，智能手机将来会完全取代计算机。随着数字政府逐步向移动电子政务转变，将为供应商和用户带来高效的服务。这些服务包括电子教育、电子医疗、交通运输、移动支付服务以及基于地理位置的服务，可能会产生重大影响。

研究发现，随着新型移动技术的应用，数字政府服务发展水平也得到了提高。电子移动政务应用使用最广的是公民。而且，政府部门一直在线，使其在线部署新的服务更快更有效率。移动电子政务的应用也为普及服务

⁵《2017国际数字政府排名调查报告》，国脉研究院编译，原文为《2017 Digital Government Ranking Press Release》，2017年09月14日。

创造了许多优势，特别是对偏远地区来说，也减少了发展中国家的数字鸿沟，提高了政府运作透明度，减少腐败，始终与基层政府保持联系，增加了人们对政府的信任。

（2）人工智能和物联网提升政务服务供给水平

通常情况下，物联网将提供设备、系统和服务的高级连接，这些连接超越了机器对机器（M2M）的通信，覆盖了各种协议、域和应用程序。这些嵌入式设备包括智能对象的相互连接，有望在所有领域实现自动化，同时也支持像智能电网这样的高级应用程序，并扩展到智能城市等领域。

在提供服务方面，数字政府对公民有许多实际的贡献，然而在许多国家，特别是对于最不发达国家和发展中国家而言，由于缺乏沟通、联系和最终用户，政府很难向所有公民提供服务。随着物联网应用于数字政府服务中，政府可以解决这个问题。有了连接多种设备的能力，通过不同的方法，政府就有能力扩大服务，使政府的服务更好、更有效率。将物联网应用于政府运行中，使政府能够在紧急情况下做出更好更快的反应（如自然灾害预警系统，气候变化等），为公民提供有价值的服务，并将安全作为首要任务。

物联网提供了一种新的方法，使服务更智能，使信息的掌控更方便，也为政府提供了节约成本的方法。互联网的基础设施——从收费公路到停车场再到电表——提供了实时的“可操作”的信息，包括成本、条件、使用情况以及公民和政府对于基础设施的利用情况。公民可以立即找到停车场或减少用电量，而政府可以通过在正确的时间分配适当的资源来收取费用，提供服务和管理公共基础设施。

此外，在公共部门中运用物联网也降低了运营成本，以帮助政府在不同的部门和机构中共享数据，并重复使用数据。在这些活动的基础上，政府为发展信息通信技术以及为公民创造新的服务，建立了灵活的解决方案。

在过去 5 年中,人工智能(AI)的应用随着物联网和大数据分析的兴起而不断增长。人工智能帮助组织通过减少投资成本、使用分析工具优化输入、创建信息流和在组织内部使用共享数据库来实现共享输出数据的使用,通过此来为组织构建更智能的基础设施。它将为决策过程和业务结果预测提供一个基础平台。构建灵活性系统可以减少输入负荷,并彻底改变我们使用基于云计算的智能设备的方式。因此,对于每个组织来说,它都是一个有用且不可或缺的工具。

(3) 智慧城市建设与数字政府建设紧密联系

某些地区通过运用信息通信技术来改善生活质量,这一理念引起了政府、学术界和企业界的关注。使用物联网和大数据等信息通信技术的新概念,是发展智慧城市的必要条件。智慧城市是与物联网相关的概念,在数字政府服务的范围内,它是从电子政务的概念来考虑的。在公共管理部门,为了建设智慧城市项目,政府需要考虑以下几个关键问题:①建设宽带信息通信技术基础设施;②使用智能设备;③开发基于网络的应用程序和电子服务;④开发利用政府数据。

建设智慧城市的目的是,通过促进当地开发和利用技术,特别是能够产出智能成果的技术,来推动经济增长,提高人们的生活质量。以区域为基础的发展规划将把现有的地段,包括贫民窟在内的区域改造为更好的区域,从而提高整个城市的宜居性。新地区(绿地)将在城市周边发展,以适应城市不断增长的人口。智能解决方案的应用将使城市能够利用技术、信息和数据来改善基础设施和服务。这样的综合发展将提高生活质量,创造就业机会,增加全体人民的收入,特别是穷人和弱势群体的收入,形成包容性城市。

智慧城市的建设与数字政府服务建立联系,政策制定者应该考虑城市的特点。这些特点包括通过推广电子医疗服务、实施电子教育、发展移动通信服务、加速和提高能源使用效率,特别是强调绿色和清洁能源的使用来建设医疗保健社区。此外,建立数字通信并为信息通信技术创新提供解决方案。

（4）云计算重塑网络时代政府治理新秩序

对于公共部门来说，最重要的云计算应用可能会出现在多个部门或各级政府层面。在全球，公共部门的信息管理仍然是由“孤岛”模式所主导的，大部分政府机构都还运作着独立的信息系统。政府面临更棘手的挑战之一是如何有效地分享信息技术资源。这在核心数字政府项目和公共健康/教育和公共安全/安保等领域都存在这样的问题。政府在过去 10 年中，为应对这一挑战做出了巨大的努力。例如，他们已经开发了协作机制，如企业架构和互操作性框架。他们还制定了面向共享服务的法律、政策和预算框架，并启动了广泛的多机构 ICT 资产。然而，尽管付出了诸多的努力和代价，但共享服务的进展总体上比许多政府预期的要慢，而且也没有得到普遍传播。因此，政府为信息通信技术发展支付的费用太高，但实际效益较少，尤其是在整个公共部门中这点表现得更明显。

云计算将为发达国家公共部门带来好处，但它的优势可能在发展中国家更加明显，这些国家公共部门电脑化程度不高、缺少拥有熟练 ICT 技能的人才、或者对数据安全和隐私没有严格的法律或文化要求。从积极的一面来看，发达国家政府机构经常展示的新型计算模式，在发展中国家受到的固有阻力比发达国家小。云计算可以避开代价高昂的挑战，可能使他们的计算实现跨越发展。

（5）数字政府提升政府透明度与反腐绩效

在政府与利益相关者的互动中，结合政府的透明度和问责制，数字政府加强了政府对其活动的监控能力。数字政府转换了政府的三次互动；与公民（G2C）、企业（G2B）和其他政府机构（G2G）的交互，它们之间的互动纳入进入监控渠道。

在这三个互动中，G2G 对政府来说是最具挑战的。G2C 和 G2B 的供需趋向增长，但 G2G 更为复杂。G2G 连接的是有权、有钱、有自主权的机构。在 G2B 中，政府可以选择某一家公司与之进行合作。例如，在电子

采购中，政府只允许有税收许可的公司参与采购。在电子税方面，政府要求公司在使用电子税之前进行注册。与 G2B 不同，政府机构不能选择其他政府机构加入 G2G。如果一个机构比其他机构有更大的权力，那么它可以推动另一个机构加入 G2G。例如，财政部有权批准其他部委的年度预算。因此，如果财政部向所有部委提出 G2G 预算管理申请，那么他们就必须支持并接受这种制度。然而，如果一个机构没有其他机构的优势，就很难要求其他机构加入 G2G。例如，农业部和林业部希望控制所有省份的商品库存，并邀请各省办事处参与 G2G 分享相关信息。除非地方政府有良好的政治意愿，否则这样的 G2G 不会成功。

(二) “互联网+政务服务”的中国特征

1. 中国“互联网+政务服务”处在什么水平

根据《2016 联合国电子政务调查报告》显示，中国的电子政务发展指数 (EGDI) 为 0.6071，位列第 63 名，与 2014 年相比上升了 7 个名次，实现了从 2012—2016 年的连续上升，表明近年中国电子政务综合水平稳步发展。尤其是在线服务方面得到较大提升，中国政府在利用互联网与在线服务提供公共服务方面做出了特别的努力。中国的创新举措突出强调了信息技术 (ICT) 的重要性，并将其置于国家优先发展地位，举措包括发展电子商务，促进社交媒体的公民参与 (见表 1-3)。

表 1-3 2010—2016 年中国在联合国电子政务调查报告中各指数情况

指标 年度	在线服务构成	通信设施构成	人力资本构成
2010	0.1252	0.0631	0.2817
2012	0.5294	0.3039	0.7745
2014	0.6063	0.3554	0.6734
2016	0.7681	0.3673	0.6860

与联合国电子政务调查排名前 10 名的国家对比可发现,中国电子政务发展水平最大差距在于通信基础设施(见表 1-4)。虽然在“宽带中国”“无线城市”等国家战略和地方政府的推动下,信息化基础设施已经得到明显改善,但仍有较大的提升空间,这也是提升政务服务触达率与实现数字公平的重要保障。

表 1-4 2016 年中国与联合国电子政务调查前 10 名国家发展指数分差

排名	国家	EGDI	在线服务	通信基础设施	人力资本
1	英国	1.0000	0.9402	0.8177	0.919
2	澳大利亚	0.9783	1.0000	0.7646	0.914
3	韩国	0.9420	0.8795	0.8530	0.892
4	新加坡	0.9710	0.8360	0.8414	0.883
5	芬兰	0.9420	0.9440	0.7590	0.882
6	瑞典	0.8768	0.9210	0.8134	0.870
7	荷兰	0.9275	0.9183	0.7517	0.866
8	新西兰	0.9420	0.9402	0.7136	0.865
9	丹麦	0.7754	0.9530	0.8247	0.851
10	法国	0.9420	0.8445	0.7502	0.846
平均值		0.9297	0.9177	0.7889	0.879
63	中国	0.6071	0.7681	0.3673	0.686
与平均值的差		0.3226	0.1496	0.4216	0.1928

从早稻田大学发布的 2017 年国际数字政府排名调查结果来看,在调查的 65 个国家中,中国电子政务排名仅位列第 44 名,得分 52.865 分,相对于 2015 年的第 49 名有所提升,但名次依然靠后,与其他亚洲国家和亚太经合组织成员国相比,中国仍然表现出许多弱点,特别是在信息化参与(e-Participation)、开放数据(Open Government)、新兴 ICT 应用(The use of emerging ICTs)等指标的弱势,相对中国良好的经济表现形成了反差(见图 1-3)。

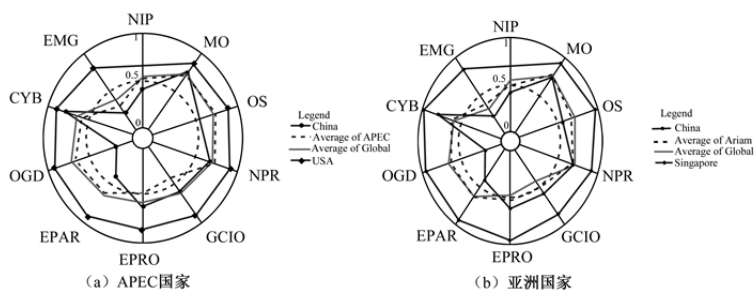


图 1-3 2017 早稻田大学国际数字政府排名中国与区域国家对比

资料来源：2017 早稻田大学国际电子政务排名。

除了“管理优化”以外，其他指标都落后于发达国家(以美国为参照)。政府首席信息官的缺席不仅减少了分数评估，但更重要的是影响了各级政府对信息通信技术发展计划的执行情况。根据中国的战略，数字政府被视为实行政体改革的工具，而不是发展数字政府本身。一方面越来越多的在线服务被上线投入使用，但另一方面，信息化参与不足，主要是由于公民在线决策 (E-decision making) 的缺乏。此外，有些中国的大都市已经向公民推广了先进的电子服务和数据共享，但难以弥补欠发达地区的差距。

2. 中国“互联网+政务服务”面临的三大鸿沟

互联网在不断消解不同区域、不同阶层的数字鸿沟，在政务服务的均等化、普惠化供给方面贡献了巨大力量，但同时随着“互联网+政务服务”发展的深入，无法忽略城乡鸿沟、代际鸿沟与地区鸿沟的存在。

2017 年 8 月 4 日，中国互联网络信息中心 (CNNIC) 在京发布第 40 次《中国互联网络发展状况统计报告》(以下简称为《报告》)。《报告》显示，截至 2017 年 6 月，中国网民规模达到 7.51 亿，占全球网民总数的 1/5，半年共计新增网民 1992 万人，半年增长率为 2.7%。互联网普及率为 54.3%，较 2016 年底提升 1.1 个百分点。同时我国互联网普及率为 54.3%，超过全球平均水平 4.6 个百分点 (见图 1-4)。

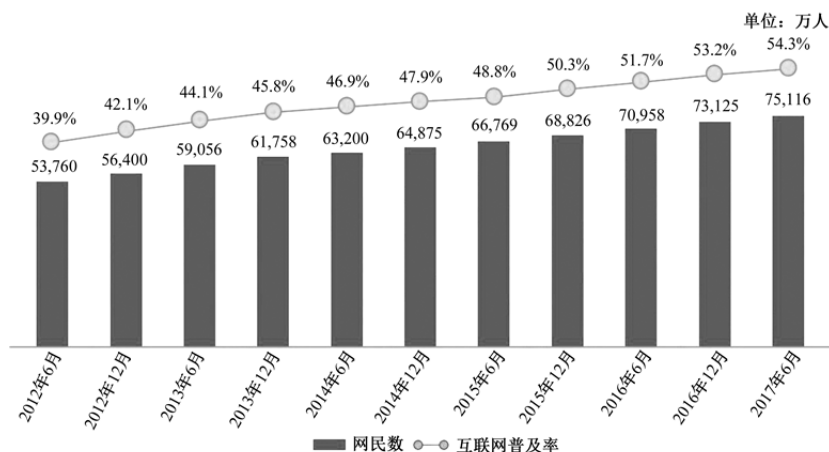


图 1-4 中国网民规模和互联网普及率

资料来源：CNNIC。⁶

截至 2017 年 6 月，我国网民中农村网民占比 26.7%，规模为 2.01 亿；城镇网民占比 73.3%，规模为 5.50 亿，较 2016 年年底增加 1988 万人，半年增幅为 3.7%。相较 2016 年而言，城镇网民所占比例进一步上升，城乡间网民差距较大。CNNIC 指出，城乡网民在互联网应用层面如即时通信使用率等方面差异最小，在 2 个百分点左右，但商务交易类、支付、新闻资讯等应用使用率方面差异较大，其中网上外卖使用率差异最大为 26.8%。农村互联网市场的发展潜力依然较大。城乡之间的互联网发展差距，也导致“互联网+政务服务”的实施条件、服务环境与认知差距，最终影响人们接受服务的获得感与体验。

根据波士顿咨询公司发布的《解读中国互联网特色》报告显示，中国互联网用户平均年龄为 28 岁，美国平均年龄为 42 岁，相差 14 岁。除中国总体人口结构更年轻以外，中国高年龄段网民渗透率显著低于美国，从 40 岁以上年龄段开始，网民人口占比及网民渗透率大幅递减，反映了代际的断裂。30~39 岁年龄段渗透率为 88%，40~49 岁年龄段骤减至 39%，而

⁶第 40 次《中国互联网络发展状况统计报告》，中国互联网络信息中心（CNNIC），2017 年 8 月 04 日。

中国 60 岁及以上年龄段中网民渗透率仅为 12%，这部分人群构成了中国主要的非网民群体（见图 1-5）。

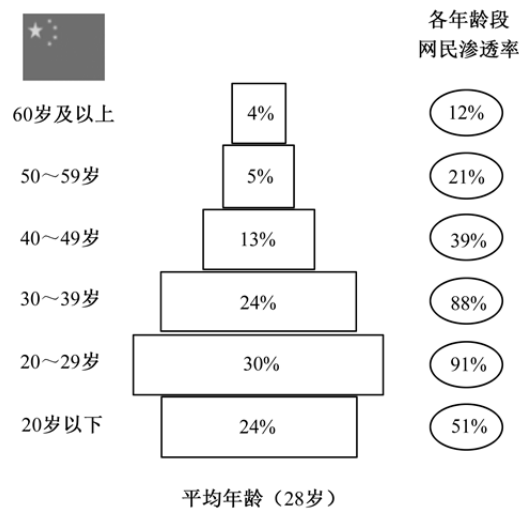


图 1-5 2016 中国网民年龄结构分布

资料来源：中国国家统计局；Otcom；BCG。

我国已逐渐步入老龄化社会，老年人也有融入信息社会的渴求，尤其是对于医疗、社保等政务服务有着迫切的需求，老年人群体不应沦为互联网时代的“难民”。高层决策者多次提出：要让亿万人民在共享互联网发展成果上，如何让“互联网+政务”渗透到这些群体，跨越鸿沟让他们享受到更好的服务，是值得反思的问题⁷。

由于各地经济发展水平、互联网基础设施建设方面存在差异，地区间的数字鸿沟现象依然存在。中国各地区互联网发展水平与经济发展速度关联度较高，普及率排名靠前的集中于东部，西南地区靠后。因此，这也是为什么目前东部沿海地区“互联网+政务服务”创新不断，而西部地区却默默无闻的重要原因。

⁷《中国互联网经济白皮书：解读中国互联网特色》，波士顿咨询公司联合阿里研究院（AliResearch）、百度发展研究中心和滴滴政策研究院共同调研撰写，2017 年 9 月 14 日。

3. 中国“互联网+政务服务”发展特征洞察

“互联网+政务服务”正在重建政务发展生态，呼唤政府职能转变，互联网领域最被推崇的是从文化到产品服务的扁平化、去中心化，是对政府、公众、社会、产业乃至对整个社会生态进行融合和重构的思维模式。传统政府运行秩序与“互联网+”时代政务服务的创新需求必然发生碰撞，这是两套不同的话语体系和行为逻辑之间的碰撞，当层级管理遭遇扁平思维，由此产生的冲突可想而知。

例如，当政府组织开展“互联网+政务”工作，首先面临的将是管理语言与用户语言的切换，如何将政府管理系统的“普通话”翻译成普通公众能听懂的“方言俚语”，这是“互联网+政务”面临的第一道坎。各部委、省市政务服务平台在办事指南、在线申报等方面开展了诸多工作，但在服务事项落地到政务服务平台的具体策划和设计过程中，与用户需求出现了割裂状态。按照文件要求和管理要求，政务服务平台将服务事项在主页进行了罗列呈现，但对于用户却既不符合体验习惯，又并非其需要的信息。因此，如何正确把握“互联网+政务”新模式的内在规律，的确考验着政府部门中实践者的智慧和勇气。

政府部门对社交媒体的参与与应用路径轨迹正从信息公开走向在线（移动）服务，从一开始利用社交媒体来增加政府透明度、保持与公众沟通渠道畅通、监测公众享受服务的满意度情况以及回应社会关切，逐步转型成为提供服务的主体，通过移动平台提高服务体验与质量。“24小时在线”的社交媒体服务模式也使公众从被动接受者成为自觉的参与者⁸。

对于中国而言，微信、微博已经成为各级政务公开与政务服务的重要沟通平台和服务平台，截至2016年12月，全国共有政务微博164522个。通过社交媒体，政府在线行为从信息发布、舆情回应到政务服务不断演进，

8 《互联网+政务,从施政工具到治理赋能》，腾讯研究院、国脉研究院合著，2016年9月18日。

而服务的交付模式也逐渐从网站的移动化走向“社交媒体原生政务服务”，从链接政府网站的服务主页走向移动服务定制化与嵌入化，“微信城市服务”即是此类政务服务趋势的典型应用。

对照 Twitter、Facebook、WhatsApp 聚焦于个人社交与企业营销需求，以及政务领域有限服务的不足、政务微信、微信城市服务在“互联网+政务服务”领域的下沉、深化和延伸，不仅将成为中国电子政务发展的新起点，且正在成为全球电子政务发展的分水岭。

移动互联网改变着世界，其传递着“数字公平”，释放出“数字红利”，打破了文化、阶层和经济差距的服务获取能力。在移动互联网发达，拥有巨量智能手机用户与多款如微信、支付宝等国民级应用的中国，正在爆发出惊人的创新能力。

03 “互联网+政务服务” Section 的内涵变迁

（一）“互联网+政务服务”的发展阶段

“互联网+政务服务”发展具备明显的中国特色，主要原因在于来自内外部的政策条件、经济条件、技术条件与社会条件达到了触发政务改革创新峰值，互联网与政务形成了技术与理念相互渗透、供给与需求逐步弥合的互动关系，互联网推动政务服务突破了行为壁垒、能力壁垒与制度壁垒，在网络驱动、数据驱动和用户驱动下，通过技术接入、信息融合、职能对接、服务跨界等立体化发展路径，在技术、业务、理念与模式层面全面接入政务服务的全流程，最终通过网上政务大厅、行政服务中心、数据开放平台、三微一端（微信、微博、微视频与移动政务客户端），通过服务内容创新、服务流程再造、服务模式优化、服务体验提升，为办事群众带来切身感受的存在感、获得感、幸福感（见图 1-6）。

观照“互联网+政务服务”的发展路径，大致可以分为平台化、社会化和数据化三个阶段（见表 1-5）。

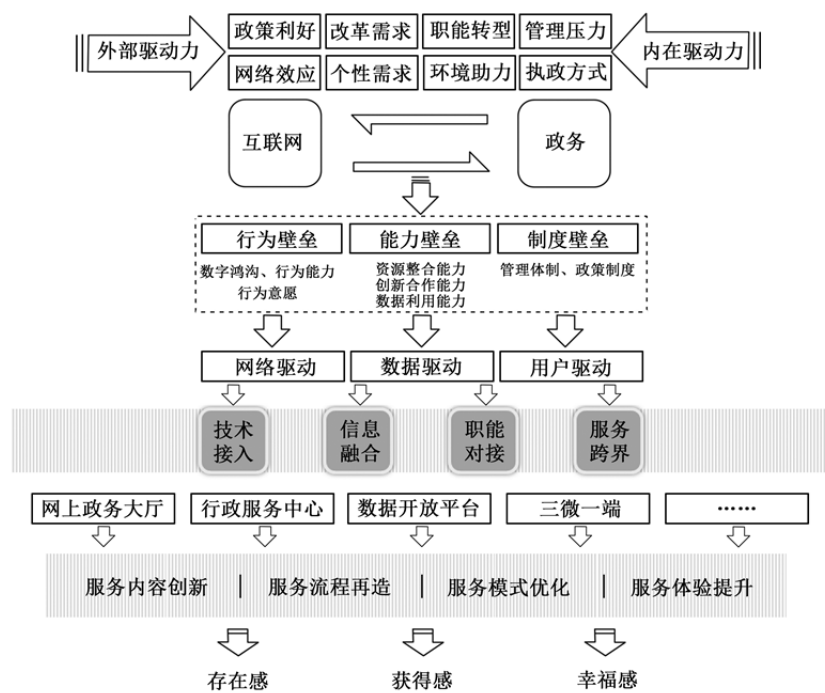


图 1-6 “互联网+政务服务”发展路径

表 1-5 “互联网+政务服务”的发展阶段

三个阶段	关键词	关键核心	发展特征
1. 0	平台化	建设统一的政务服务平台	大规模建设集政务公开、政民互动与政务服务于一体的政务服务平台
2. 0	社会化	利用第三方资源优化政务服务	把握移动互联网资源，利用支付宝/微信城市服务、政务微信等拓展政务服务范围
3. 0	数据化	利用人工智能技术提供政务服务	从线上服务创新到线下机器人服务，在数据开放、数据挖掘与数据治理层面推进政务服务创新

1. 1.0 时代：政务服务平台化建设时代

从“互联网+政务服务”的发展历程来看，政务服务平台建设是“互联网+政务服务”的初始路径，可称为 1.0 阶段。经过电子政务的初期应用，

政府部门逐渐发觉机构之间网络不能互通、信息不能共享、数据不能交换、资源不能整合，于是以块为主对政务服务平台进行整合（如各地的网上办事大厅和信用公示平台等），解决了本级政府的联通问题，形成了整合型的政务服务平台。

在具体的建设上，政务服务平台通常由基础支撑平台、网上审批监察系统、资源目录共享交换系统、协同办公和公文交换系统、门户网站群等组成。按照电子政务网络系统构架，结合部门业务专网，进行调整、升级和改造，形成统一的政务服务平台，满足政务公开、政民互动与政务服务需要。本阶段出现的“一张网”“政务 O2O”等模式，主要在前端服务体验上进行了巨大提升，使公众办事具有了获得感。

2. 2.0 时代：利用社会化力量优化政务服务

社会化融合成为本阶段的关键词，其核心在于政府广泛利用第三方资源来扩展政务服务范围，提升政务服务体验，优化政务服务质量。

2016 年 9 月 29 日，国务院发布的《国务院于加快推进“互联网+政务服务”的工作的指导意见》国发〔2016〕55 号提出，引入社会力量，积极利用第三方平台，开展预约查询、证照寄送，以及在线支付等服务。

近年来，互联网技术、模式与应用的快速发展为政务服务创新提供了更多选择，丰富了政务服务的手段和途径，多渠道数据共享促进各平台服务融合发展，满足了公众多元化服务需求，作为社会化政务服务平台的代表，微信、支付宝等应用在政务服务创新过程中正在发挥着重要作用。第三方平台政务服务的的发展具有至关重要的意义。

在技术上，第三方平台的自身特点与优势能够更好地满足移动互联网时代用户需求。通过微信/支付宝城市服务、政务微信等渠道的政务服务输出，首先，可以共享平台已有的海量用户红利，吸引更多的用户参与和使用服务；其次，第三方平台在云计算、大数据方面的基础设施建设基本完

备，可以为用户体验与流程优化提供最优化的解决方案；再次，微信、支付宝等第三方平台作为国民级移动应用，可以充分利用用户已有的使用习惯，降低用户的使用门槛。此外，随着“互联网+政务服务”的深入发展，政务办事开始涉及在线支付，而支付是第三方平台本身的基础功能，无现金的办事流程也使用户风险降低。例如，浙江政务服务网统一公共支付平台通过和支付宝深度融合，拓宽了支付渠道，打破了时间和空间限制，同时也降低了征缴成本，提升了征缴效率；提高了政府非税收入现代化管理水平，有助于政务服务的优化创新。

在运营上，积极利用第三方平台有助于降低政府机构运营成本，并提升政务数据资源的使用价值与利用效率。通过第三方平台政务服务对政府自建网上办事大厅与线下政务服务大厅的分流，不仅使政府减少了运营投入和提升了处理效率，同时也减轻了窗口办事人员的工作压力，为公众提供更好的服务。

3. 3.0 时代:大数据驱动的政务服务创新

根据《国务院关于进一步加快推进“互联网+政务服务”的工作的指导意见》，政府要依托数据统一共享交换平台，大力推进基础数据资源和各部门信息系统跨部门、跨区域共享。在《促进大数据发展行动纲要》（以下简称《纲要》）中，对大数据开放应用等工作提出了指导意见。其中《纲要》中特别提到，到 2018 年年底，建成国家政府数据统一开放平台；2020 年年底，逐步实现信用、交通、医疗、卫生等民生保障服务相关领域的政府数据集向社会开放。政府大数据的全面开放，不仅是政府信息公开的真正体现，而且还将使政府决策更为公开透明，也将为政府的科学决策提供坚实的基础。

通过构建政务云平台，大数据可以打通各个政府部门的信息孤岛，打破各部门数据的条块分割，提升行政审批效率，让数据为老百姓“跑腿办事”，省去了“跑断腿、磨破嘴，办事跑十几个部门，盖几十个公章”的苦

恼和无奈，这样既提高了行政审批效率，又节约了政府开支。大数据通过对公共服务产品数据和服务对象数据的挖掘、分析，提升公共服务产品供给的精准化、分层化、个性化；通过公共数据的开放和兼容，让公众参与到公共服务产品设计、提供和监督等各个环节，实现公共服务产品质量的提高。政府通过平台开放数据，让企业能够使用数据并反哺技术和服务，将实现政府与企业在数据、技术、服务多层面融合，充分体现和发挥大数据应用价值，在数据运用的过程中，不断创新和积累也能实现政府数据的更新和完善。

(二) “互联网+” 趋势下政府形态进化路径

“互联网+” 趋势下政府形态路径，大致分为网络政府、平台政府和数字政府三个阶段（见表 1-6）。

表 1-6 信息技术视角下的政府形态进化

三个阶段	类别	驱动力	技术特点	特征
1.0	网络政府	信息	互联网、Web2.0	主要解决信息共享与在线服务的基本供给
2.0	平台政府	平台	移动互联网、社会化平台	主要解决服务的体验与服务的供给效率
3.0	数字政府	数据	人工智能、物联网、云计算	主要解决服务的个性化与自主性创新

1. 网络政府

基于网络平台的网络政府本质上是网上的虚拟政府、现实政府的影子替身及电子政府的内涵深化。政府自身职能由此发生相关转变，正是信息时代政府模式变革的重要内容。“虚拟”一词“表示潜在的可能性，它像现实一样真实，但却是用不同的方式”。相应地，网络政府是在虚拟世界——

网络空间中运作，它是现实政府在网络空间映射的结果，是像现实政府一样真实的虚拟实在，它可令政府工作人员在电子化方式下一起工作，通过电子化手段交流互动，利用信息技术代替组织某些部分行事或增加组织某些方面影响，具有随时开放、成本低廉、可忽略物理位置和组织边界合作、解决问题不需让人面对面等特点，可借助虚拟化应用、以虚拟化方式付诸实践。但网络政府，并非单单让政府上网，搞一个“电子政务”。“电子政务建设不是信息技术在政务领域的简单推广和应用，不能简单地将现有政务职能和业务流程电子化，它本质上是政府职能转变的重大创新和改革”。网络政府包含了电子政府同时又广延涵盖了电子政府与网络社会文化及其信息时代特征的有机融合。

网络政府同时伴随着政府管理方式的升级，在电子政府基础上进行深化，除了网络建设和维护、网络办公、网络警察等职能之外，还有网络议事、网络选举及网络社区管理等民主功能。网络政府要求官员能够判断民意、回应民意，并解决问题，从而保障公民的参与权、知情权、监督权、表达权，让民意不但得到了充分的表达，而且成为决策者的参考时，网络民主才得到最终体现。

网络政府也要求政务服务的虚拟化发展，使得政府能够凭借网络平台更高效地为公众提供公共服务。虚拟化使得政府服务更加真实可靠，让公众“怕麻烦”的心理一扫而除。网络政府虽然无处不在，却无影无踪，更能使公众内心生出较高的自由安全感，同时也保证了政府履行服务理念时获得公众的高度认同。随着时代的发展，公众的需求层次日益提高和丰富，由现实生活中有形的“衣食住行”需求，扩大到网络上无形的公共参与、沟通交流及网络生活等。并且，政府将传统的行政审批、行政合同、行政指导和行政执法等放到网络上虚拟运作，不仅省时省工，还能获得即时性互动效果。

2. 平台政府

平台政府的概念诞生于 2008 年金融危机以后，公众对政府的需求发生变化，要求政府更透明、更节约、服务更好。接着在 2009 年，美国政府建立开放数据的模式，标志着电子政务朝平台型政府演进。开放数据不仅是数据的开放，而且重要的是从此作为一个平台，其提供服务的方式就如同互联网上的商业机构。开放数据实际上是指政府将非保密的、对社会有高利用价值的数据，以开放的、结构化的、可重复利用的、机器可读的形式，能够放在有开放入口的服务平台上。平台不仅提供政务数据，还提供开发工具，供社会各方面，包括用户在内，也包括第三方开发者使用，如同 AppStore 的模式。开发应用上传到平台，经过检验后，发现是可用、无害的，在用户群体上受到欢迎，就能够大规模推广。这种模式能大大地提高政府信息资源的社会化利用效率，满足了公众对政府信息资源不同层次的需求，也同时减少了政府提供电子政务服务的成本。此外，开放平台可以充分利用社交网络，用社交网络和大数据分析来了解市民的需求，及时了解民意，及时响应民意，及时满足公众的需求，而且及时发现政府行政管理和行政服务中的一些不足的地方，再加上透明性，使公众能监督政府自发的过程。

因此，平台政府改变了政务服务中供给和需求者之间的关系，利用互联网建立起“协同治理”与“服务众筹”模式和在高新科技基础上建立分布式、点对点等基于互联网的横向社会治理和公共服务模式；负责某一行业、某一部门的工作人员与自己的服务对象建立社交网络圈，增强互动、沟通、交流、合作、创新，每位居民管理自己的政府官员就像管理网约车的驾驶员那样简单——打分、批评、奖励、晋升；服务人员和普通市民共同参与到解决问题的过程中，平台政府借助于私人的力量创新公共价值，配置更多公共服务资源，提升公共服务质量。

用平台定义政府的服务与治理，也就赋予了现代政府以最新含义。相对于滴滴或“优步”等商业平台来说，在平台政府监管方面要确保公众的安全、平台的公平性和透明性。在社会治理方面要确保公共秩序和收入分配格局的合理性。在这个意义上建平台政府，就意味着建设政府自己的 APP，供公众使用，这是政府流程再造的核心点。

平台政府主要通过政府的网络体系和网络平台把官员和民众直接联系在一起，民众通过网络接受政府机构和官员的服务，对政府机构和官员直接进行评价，监督部门通过网络平台检测系统对官员和公众行为进行监督评价，开展信誉定级并测算其工作效率。平台政府的建设实现了政府流程再造，提高了政府效率，在此基础上，国家治理现代化就会大大迈出一大步。

3. 数字政府

数字政府是充分利用新兴数字技术、数据思维、数字文化和盘活数据资产，以信息与系统为基础，以连接与在线为核心，以数据与智能为驱动，以推动社会管理精细化、公共服务便民化和数字经济发展为主要内容，重塑政府、公民、企业及社会组织之间、治理与服务之间的关系，从“政府中心”走向“用户中心”的政府自我升级与再造过程。

数字政府是一种不断演进的政府形态。数字政府在不同的技术条件、需求阶段、社会响应趋势等背景下，其所表现出来的特色、价值和影响等均不一样，本质上，数字政府是在 Web2.0 技术、移动互联网和人工智能等不同技术的作用下，不同服务模式的驱动与用户需求的倒逼下，逐渐生成的一种政府新形态。

数字政府是一种数据驱动的组织范式。数字政府本质是数据驱动，无论是治理精细化、服务个性化，其背后都是对数据价值的挖掘与运营。对于数据驱动的组织而言，数据作为一种资产、能源和组织灵魂与依归，电子政府、网络政府、智慧政府等可视为不同的数据价值爆发阶段对数字

政府的再定义。

数字政府是一种社会创新的开源平台。数字政府的终极模式是公民社会的成熟与自组织，主动参与政府事务，并分担责任，贡献力量解决问题，类似于 **APPStore** 的应用市场模式将出现，政府以开源平台模式呈现自身能力与资源，为社会创新力量提供二次创新与开发的基础资源。

第 2 篇
Chapter 2
实践篇

01
Section

“互联网+政务服务”
国家政策解读

随着“互联网+”与网络强国战略的深入推进，人们对在线政务服务的需求越来越大，“互联网+”已经成为深化政务服务改革的重要措施。国家相关部门先后出台系列政策及意见，指明了政务服务的发展方向，并对未来发展提出要求，“互联网+政务服务”系列政策措施环环相扣、层层递进，不断推向深入，为政务服务改革提供了成熟的政策环境，更为政务服务实践发展指明了方向（见表 2-1）。

表 2-1 “互联网+政务服务”相关政策路线

时间	政策发布	关键词
2016 年 4 月 26 日	国务院办公厅转发《推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点的实施方案》	“一号一窗一网”、 “三个转变”
2016 年 9 月 29 日	《国务院关于进一步加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》（国发〔2016〕55 号文）	一体化网上政务服务平台、优化再造政务服务、融合升级平台渠道
2017 年 1 月 12 日	国务院办公厅关于印发《关于“互联网+政务服务”技术体系建设指南的通知》	“互联网+政务服务”技术和服务体系
2017 年 5 月 15 日	《国务院办公厅关于印发政府网站发展指引的通知》	个性化服务、开放式架构、大数据支持、多渠道扩展

（一）围绕“一号一窗一网”实现“三个转变”

——《推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点的实施方案》（以下简称《实施方案》）解读。

《实施方案》重点结合面向公民服务领域，基层群众的“办证多、办事难”，群众办事材料重复提交、往返跑路等现实困难，强调加快推进互联网政务服务，深入实施信息惠民工程，运用大数据等现代信息技术，强化部门协同联动，打破信息孤岛，促进办事部门政务服务相互衔接，确立“一号申请、一窗受理、一网通办”的办事方式，变“群众跑腿”为“信息跑路”，变“群众来回跑”为“部门协同办”，变“被动服务”为“主动服务”。

1. 文件主旨：利用互联网和信息化技术实现“三个转变”

（1）变“群众跑腿”为“信息跑路”。目前，我国众多省市推进网上办事大厅和审批系统建设，群众可以“足不出户”实现事项网上办理，通过审批系统将原来“串联”审批改为“并联”审批，大幅提升审批效率，大大减少信息传递的资金、人力和时间成本，获得广大群众的一致认可。本《实施方案》的第一个转变，就是发挥互联网和信息化技术的载体作用，把线下办理的事项扩展到线上，群众通过网上办事大厅、手机客户端等方式实现政务事项的网上办理，让“信息跑路”替代“群众跑腿”。

（2）变“群众来回跑”为“部门协同办”。目前我国多数城市已经建立起政务服务中心为群众提供“一站式”服务，但目前大多数政务服务中心都是各部门派驻的“摆摊”模式，群众办事过程中仍要不同窗口之间来回跑，在面临跨区域办事时更是要不同城市之间来回跑，成为群众办事中的“堵点”。本《实施方案》的第二个转变，就是发挥互联网的交互性和共享性优势，实现跨部门、跨区域、跨层级的政务信息共享，通过政务系统之间的信息共享、校验核对，实现公共服务的“一窗口”受理、“一平台”共享和“一站式”服务，有效解决群众办事“多头跑、重复跑、跨省跑”的问题。

(3) 变“被动服务”为“主动服务”。在大数据快速发展的背景下，政务数据共享是将原来分散在各部门的政务办事沉淀数据实现了集中，通过大数据分析，可实现对群众潜在办事需求的精准分析和主动推送，从而为公众提供便捷、多元、精细、专业的公共服务。本《实施方案》的第三个转变，就是发挥信息化技术的数据集聚和智能处理优势，及时获得群众个性化需求，变“等待群众上门”为“主动上门为群众服务”。

2. 目标体系：“一号一窗一网”和“两年两步走”

“一号”申请，要以公民身份号码作为政府办事的唯一标识，通过构建电子证照库，实现群众办事“一号”申办，从而避免群众办事重复提交材料、证明和文件。“一号”申请的基础前提是电子证照库的建设，其核心意义在于通过公民身份号码这个唯一的、终身不变的身份代码，实现个人身份的唯一性核定，从而极大简化群众办事的前置审核环节，为缩短群众办事流程，降低政务服务成本创造了基础。

“一窗”受理，核心是要构建“小前端大后台”的政务服务体系，以跨部门、跨层级、跨区域政务数据共享为前提，实现政务办事信息共享和业务协同，推动政务服务供给侧改革和机制创新，从而支撑群众办事就近办理、同城通办和异地办理。

“一网”通办，整合构建网上统一身份认证体系，推进群众网上办事“一次认证、多点互联”，实现多渠道服务的“一网”通办。统一身份认证是多渠道“一网”通办的“钥匙”，群众通过一次网上身份认证，即可实现多种服务渠道的统一登录和网上办事，简化需求侧办事入口。

2016年——“先行试点，夯实基础”。《实施方案》提出要以首批信息惠民80个试点城市为基础开展先行先试，截至2016年年底，各试点城市要基本建成电子证照库，实现政务服务纸质证照和电子证照的同步签发。建成统一综合政务服务窗口和服务系统，通过梳理简化，形成群众政务服

务目录。建成统一身份认证体系，实现便民服务多渠道的统一认证。从需求侧来看，是要最终实现试点城市内政务服务事项的“一号申请、一窗受理、一网通办”。

2017 年——“全面推广，成效显著”。在全国范围内推动政务服务模式改革创新，截至 2017 年年底，跨省的电子证照流转交换与网上身份认证体系投入应用，省、市多级数据共享交换平台、政务服务系统和线上线下一体化政务服务体系基本建成。从需求侧来看最终实现各试点城市间政务服务跨区域、跨层级、跨部门“一号申请、一窗受理、一网通办”，基本公共服务事项 80%以上可在网上办理。

3. 实现“一号一窗一网”的方式：信息共享和业务协同

对于“一号申请”，目前由于各部门业务系统查询信息的标识不统一，其中身份证号是群众办事中使用最多、与各业务系统关联度最大的标识信息，因此本方案中采用公民身份号码作为唯一标识，群众办事过程中，办事人员以居民身份证号为关键字，能够及时检索到办理事项所需的业务相关证件数据、证明信息，个人信息、电子证照即用即取，真正实现群众办事“一号申请”。

对于“一窗受理”，建设需要以数据共享交换平台体系和传统的政务服务信息系统为依托，打通平台与基础信息库、业务信息库及各部门审批业务系统的对接，由“专网多系统”变多部门“平台共享”，各部门将基本数据及审批相关信息同步上传，所有审批事项的流程信息在平台系统可查可控，实现涉及政务服务事项的相关审批数据跨部门、跨区域、跨行业交换和校验核对，支撑群众办事“一窗受理”。

对于“一网通办”，需要建立基于公民身份号码的线上线下统一身份认证体系，实现群众办事认证信息的多部门共享互认，保证个人以唯一有效且通用的身份信息作为凭证，一次认证即能办理网上网下各类业务。基于

后台统一的政务服务信息系统，实现各部门业务受理情况的集中汇聚和统一发布，确保各服务渠道信息的一致性；在收件受理、审批审核、批件完成等环节可以短信、微信等方式向个人手机推送提醒，让办事群众共享进度信息。

4. 保障“一号一窗一网”：规范办事和信息公开

推进办事依法依规，各地区、各部门要根据法律法规规定，结合编制权力清单、责任清单、负面清单以及规范行政审批行为等相关工作，对本地区、本部门以及相关国有企事业单位、中介服务机构的公共服务事项进行全面梳理，列出目录并实行动态调整。坚决砍掉各类无谓的证明和烦琐的手续。凡没有法律法规依据的证明和盖章环节，原则上一律取消。确需申请人提供的证明，要严格论证，广泛听取各方面意见，并作出明确规定，必要时履行公开听证程序。办事部门可通过与其他部门信息共享获取相关信息，不得要求申请人提供证明材料。

推进信息公开透明，全面公开公共服务事项，实现办事全过程公开透明、可追溯、可核查，切实保障群众的知情权、参与权和监督权。要对所有公共服务事项逐项编制办事指南，列明办理依据、受理单位、基本流程、申请材料、示范文本及常见错误示例、收费依据及标准、办理时限、咨询方式等内容，并细化到每个环节。公共服务事项目录和办事指南等需通过政府网站、宣传手册等形式向社会公开。

建立健全服务规则，提升运用新技术新方法为民服务的能力。加大效能评估和监督考核力度，探索运用网上监督系统，确保服务过程可考核、有追踪、受监督，办事群众可以现场或在线评价。发挥群众监督和舆论监督作用，畅通群众投诉举报渠道，完善举报受理、处理和反馈制度，及时解决群众反映的问题。

(二)“互联网+政务服务”的“三个凡是”与“四大关系”

——《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》解读

2016年9月29日，国务院印发《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》(以下简称《意见》)，首次对全国“互联网+政务服务”工作做出系统性的部署。

1. “互联网+政务服务”进入深水区：破旧立新、融合升级

自李克强总理在2016年两会提出大力推行“互联网+政务服务”以来，刷新了我国政府服务的发展理念，政务服务的模式、渠道、平台等发展骤然增速。随着“互联网+”战略的全面推进、“放管服”改革的不断深入，以及用户需求的激活，我国“互联网+政务服务”迎来重要的发展节点，政务服务的互联网化发展进入深水区，“互联网+政务服务”正在由一项便民利民的发展举措，升级成为激活经济社会发展动能与集聚民间创新激情与智慧的重要杠杆。“互联网+政务服务”不再仅限于对服务事项的虚拟化与线上化，而是需要“伤筋动骨”地优化甚至去除传统政务的窠臼与陈规。

因此，《意见》提出“优化再造政务服务”与“融合升级平台渠道”，一方面是直面政务服务本身，对服务事项、服务流程、服务模式进行优化再造，“优化再造”不是做隔靴搔痒式的表面文章，而是破旧立新的政务服务网络化改革。另一方面是针对服务平台和渠道，强调要以政府门户网站为核心，构建一体化互联网政务服务平台，并将实体政务大厅、基层办事网点、移动端、自助终端、热线电话进行全面融合升级。

2. 互联网政务流程要求“三个凡是”

《意见》指出，凡是能通过网络共享复用的材料，不得要求企业和群众重复提交；凡是能通过网络核验的信息，不得要求其他单位重复提供；凡

是能实现网上办理的事项，不得要求必须到现场办理。

“三个凡是”的核心是期望通过数据留痕与信息复用，以根除“奇葩证明”和杜绝“证明你妈是你妈”这些不够合理、不够人性化的现象。而从当下政务服务平台的办事现状来看，一个用户在不同时间办不同事项，重复提交信息的现象依然司空见惯。因此，加强在线信息共享与留痕，不仅可以为群众办事创造良好的在线体验、提高办事效率，同时可以为政府大数据发展储备基础。

“互联网+政务服务”正在走过常识普及阶段，政务服务从“线上平台做陪衬”走向“线下窗口为辅助”，线下线上服务“此消彼长”的速度在一定程度上反映了政务服务的互联网化程度与效率。据 CNNIC 统计，截至2016年6月，我国在线政务服务用户规模达到1.76亿，占总体网民的24.8%。作为面向全国开放的统一政务服务平台，微信城市服务累计服务人次在2017年8月已超过2.38亿。

更值得注意的是，《意见》要求，建立公众参与机制，鼓励引导群众分享办事经验，开展满意度评价，不断研究改进工作。以维基式、社区式的办事经验分享机制来引导群众进行互助式服务，充分体现了互联网精神特质，从用户的“认知盈余”中发现问题、捕捉需求和激活用户，这是知识分享类和社区类互联网产品的重要运营手段，对于政务服务平台的运营管理不仅是重大发展机遇，同时用户内容运营也将是政务服务平台发展面临的一个全新领域。

《意见》指出，要在企业运营与居民衣食住行等民生服务的事项上，做到“应上尽上、全程在线”。围绕企业与居民生命周期的审批服务具有碎片化、全时化特征，移动互联网与智能手机的普及使用户在潜意识中已经将互联网作为生活、工作和娱乐平台，像订餐、打车一样从网上获取政务服务正在成为“互联网+”时代的公众办事期待，“应上尽上”是满足用户的办事“获得感”，而“全程在线”指的是对于民生类服务事项要做到网上“一办到底”，这是在服务体验上为公众办事创造“幸福感”。

3. 政务服务平台渠道融合厘清“四大关系”

移动互联网与平台经济的崛起让政务服务平台和渠道首先面临两大关系的处理，在政府网站和第三方平台之间，如何定义第三方平台的价值与作用，在 PC 网站和移动端之间，如何重构政务服务内容与模式。而随着集约化建设与 O2O 化服务趋势加剧发展，如何确立中央政府门户网站与地方政府门户，以及线上服务平台与线下实体大厅的关系，已经显得越来越迫在眉睫。

《意见》指出，各省（自治区、直辖市）人民政府、国务院有关部门要依托政府门户网站，整合本地区本部门政务服务资源与数据，加快构建权威、便捷的一体化互联网政务服务平台，提供一站式服务，避免重复分散建设；已经单独建设的，应尽快与政府门户网站前端整合。引入社会力量，积极利用第三方平台，开展预约查询、证照寄送，以及在线支付等服务。

厘清政府网站和第三方平台的关系：《意见》再次强调了政府门户网站作为核心平台的地位，并对习近平总书记在 2016 年的“419 网信讲话”中提出的“统筹发展电子政务，构建一体化在线服务平台”做出了呼应。欣喜的是，《意见》对支付宝城市服务、微信城市服务、微信公众号等第三方平台的服务价值做了充分肯定。

厘清 PC 端和移动端的区别：《意见》指出，要利用统一的政务服务资源，积极推进平台服务向移动端、自助终端、热线电话等延伸，为企业和群众提供多样便捷的办事渠道。很显然，政府网站作为单一化的政务服务供给平台已无法契合“泛在化”的政务服务发展趋势，针对不同层次、不同场景与不同用户习惯的公众，自助终端可匹配线下实体大厅的用户办事场景，热线电话则可覆盖网络无法覆盖的办事人群。

厘清中央和地方门户网站的关系：目前各级政府网站基本已在首页设置“国务院信息”专栏，转发中国政府网的相关信息，中央政府门户网站也在首页开通了“政务联播”，发布各省市及部门的政务信息，但这只是信

息层面的互通，政务服务内容的互通更为庞杂也更具挑战性，中央政府门户网站虽然已开通各地方和部门的服务连接通道，但服务的便捷性与体验友好度还有待提升。

由于国情的不同，政务服务平台的集约化建设也不宜完全照搬英国、澳大利亚等国家的固有经验，在移动互联网时代，如何借助第三方平台资源，在共性服务和个性服务、轻服务与重服务之间做好选择，使关系民生的共性服务可以通过中央门户一站式办理，而具有区域特色的服务事项下沉到地方，这将是在集约化建设背景下需要政务服务工作者共同攻关的难题。

厘清线上平台和线下大厅的关系：《意见》指出，推进实体政务大厅与网上服务平台融合发展，推动基层服务网点与网上服务平台无缝对接。对实体大厅和基层网点的核心要求都是与网上服务平台进行融合和对接，实现功能互补、用户互动和服务互动，实体政务大厅的服务能力与服务水平的提升，最终体现在与网上服务平台的融合对接水平。

线上平台之于政务服务，更多是一种输出渠道和服务形式，背后支撑这种形式的是政府对政务与公共服务流程的优化再造。不同于政府实体的行政服务大厅，线上平台不存在空间的限制，它的覆盖能力可以超越地理上的制约，并且其边际效用不存在递减趋势，可以实现1对多甚至1对N的效果。把线上，尤其是把移动互联网作为一种要素引进传统政务体系中去，会发现改变了原有的服务流程和效率，实现了服务创新、模式创新、资源配置创新甚至是组织创新。

但基层服务网点作为政务服务离公众最近的线下连接点，强调与网上政务平台无缝对接不仅可以实现政务服务的O2O闭环，同时也是覆盖弱势群体与不发达区域实现均等化服务的重要着力点。实际上，线上与线下、PC端与移动平台融合对接的O2O模式雏形已经在政务民生微信发展中显现。很多政府部门一方面在微信平台上迭代创新政务服务，同时也把实体政务大厅、政府网站和移动APP与政务微信账号打通对接，建立立体化的

多平台服务渠道⁹。

(三) 以统一“互联网+政务服务”技术体系打造统一服务体系

——《关于“互联网+政务服务”技术体系建设指南的通知》解读

2016 年年底，国务院办公厅印发《关于“互联网+政务服务”技术体系建设指南的通知》(以下简称《指南》)(国办函〔2016〕108 号)，根据其总体目标，围绕构建统一、规范、多级联动的“互联网+政务服务”技术体系，以服务驱动和技术支撑为主线，重点建设“互联网+政务服务”业务支撑体系、基础平台体系、关键保障技术体系、评价考核体系 4 个方面的内容。以服务事项标准化提升规范化发展能力，以互联互通和信息共享提升协同化治理能力，以一体化政务服务平台建设提升整体化服务支撑能力，以强化权力运行监督提升流程化约束能力，以政务数据开放和应用提升智慧化服务能力。此次国务院办公厅印发的《指南》，对全国一体化“互联网+政务服务”技术和服务体系进行了整体设计，提出了优化政务服务供给的信息化解决路径和操作方法，为各地区、各部门开展网上政务服务平台建设提供了重要参考和指引。

1. 以事项清单标准化为基础，构建统一业务支撑体系

针对办事事项不全面、不规范、不统一等问题，加强业务支撑体系建设。一是统一目录清单。目录清单依据法律法规编制，包含事项名称、事项类型、法律依据、基本编码等基本要素，不对应机构。统一目录清单，实现不同层级、不同区域相同的政务服务事项，其基本要素完全统一。二

9 “互联网+政务服务”指导意见的三个凡是与四大关系》，国脉电子政务网，2016 年 10 月 14 日。

是规范实施清单要素。政务服务实施机构对目录清单中，由本机构负责的政务服务事项进行细化完善，形成具体的实施清单。实施清单要素包含事项名称、基本编码、设定依据、事项类型、实施编码、行使内容等36项全要素。实施清单作为编制政务服务指南，进行政务服务事项管理和运行管理的基础。三是建立统一的事项管理数据库。相关部门按照各自职能和权限对具体事项的要素内容进行动态维护，加强对政务服务事项的共同管理和运用，实现政务服务事项数据统一、同步更新、同源公开、多方使用。

2. 以数据共享为核心，构建统一基础平台体系

针对网上政务服务平台不互通、数据不共享等问题，加强“互联网+政务服务”基础平台体系建设。围绕平台架构、数据交换和信息共享等方面，开展各地区、各部门一体化政务服务平台建设，实现政务服务事项统一申请、统一受理、集中办理、统一反馈和全流程监督，避免线上线下政务服务平台“两张皮”、不同地区和部门现有平台无法交互等突出问题。开展各地区现有各类业务办理系统整合，推进国务院部门统建系统数据对接，建设各级政务服务数据共享平台，推进跨地区、跨部门、跨层级数据共享、身份互信、证照互用、业务协同，实现就近办理、同城通办、异地可办。

3. 以身份认证、电子证照、安全保障等为重点，构建统一支撑保障技术体系

针对开展网上政务服务的普遍技术障碍，加强“互联网+政务服务”关键保障技术建设。针对网上政务服务平台建设运行、安全保障等关键技术环节，制定相关标准规范、管理办法和制度措施，完善“互联网+政务服务”配套支撑体系。建成网上统一身份认证体系、统一支付体系、统一电子证照库，促进云计算、大数据、物联网、移动互联网等在政务服务中的应用，不断提升政务服务便捷化、个性化、智慧化、安全化水平。“互联网+政务服务”是政务服务模式和流程的创新，由于政务自身运行机制的特点，对互联网技术和传统信息技术的深度应用提出了新的要求。

4. 以电子监察和第三方评估为手段，构建统一监督考核体系

针对政务服务用户体验不足、评价手段欠缺等问题，加强“互联网+政务服务”评价考核体系建设。监督考核是确保“互联网+政务服务”各项任务落地实施的重要手段。《指南》提出，采取“内外结合”的方法，将政府内部监督与第三方评估有机结合，推动监督考核工作的实施。一是利用电子监察平台加强政府内部监督督察，实时采集政务服务运行数据，对时效、流程、内容、裁量（收费）、廉政风险点5种异常情况进行自动预警报警。二是运用第三方评估等方式组织开展政务服务评估评价，围绕服务方式完备度、服务事项覆盖度、办事指南准确度、在线服务深度、在线服务成效度等方面，以评价考核为手段促进各地区、部门不断提升网上政务服务水平。

（四）政务服务平台发展的“四个升维”

——《国务院办公厅关于印发政府网站发展指引的通知》解读

《国务院办公厅关于印发政府网站发展指引的通知》（国办发〔2017〕47号）于2017年5月发布，在“互联网+政务服务”的发展背景下，文件对政府网站发展的总体要求、职责分工、开设整合、网站功能、集约共享、创新发展等进行了明确要求，这不仅是《国务院办公厅关于加强政府网站建设和管理工作的意见》（国办发〔2006〕104号），发布12年来首次从国家层面对政府网站建设管理工作提出详细要求，也是《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于全面推进政务公开工作的意见〉的通知》（中办发〔2016〕8号）提出“将政府网站打造成更加全面的信息公开平台、更加权威的政策发布解读和舆论引导平台、更加及时的回应关切和便民服务平台”以来，首次全面系统地围绕政府网站从发展理念、管理视角、服务内容、设计规则、安全保障等多角度的规划与阐述。

《政府网站发展指引》(以下简称《指引》)是“互联网+政务服务”背景下,面向政务服务平台建设的纲领性文件,从管理、价值、角色和品牌方面提出了4个升维方向。

(1)管理升维:明确“办公厅(室)”为政府网站的主管单位,负责推进、指导、监督全国政府网站建设和发展

《指引》要求,国务院办公厅是全国政府网站的主管单位,负责推进、指导、监督全国政府网站的建设和发展。各省(自治区、直辖市)人民政府办公厅、国务院各部门办公厅(室)是本地区、本部门政府网站的主管单位,实行全系统垂直管理的国务院部门办公厅(室)是本系统网站的主管单位。主管单位负责对政府网站进行统筹规划和监督考核,做好开办整合、安全管理、考核评价和督查问责等管理工作,地市级和县级人民政府办公厅(室)承担本地区政府网站的管理职责。

长期以来,我国政府网站建设与发展在某种程度上受制于管理机制的束缚,缺乏体系化规划、建设与绩效考评引导,缺乏主管部门的重视也导致经费、人才等方面的短缺。因各地区发展实际差异,各地政府网站的主办或承办单位基本涉及××电子政务管理办公室、××信息中心、××经济和信息化委员会、××厅电子政务处/室等单位,另外在内容编辑与技术维护的分工上各有差异,有的电子政务管理部门仅负责技术承建工作。《指引》对政府网站主管单位、安全保障部门以及ICP备案等部门的明确分工,从根本上厘清了政府网站建设运营的职责分工。

(2)价值升维:明确要求提供“互联网政务信息数据服务”

《指引》在基本原则里指出,围绕企业群众需求,推进政务公开,优化政务服务,提升用户体验,提供可用、实用、易用的互联网政务信息数据服务和便民服务。

从政府网站原有的三大定位“信息发布、互动交流、在线办事”来看,

提供资讯信息一直是各级政府网站强调的重要工作，政府网站作为政府信息公开的第一平台，与网络舆情也密切相关，因此，很长一段时间以来，对政府网站评价的重要内容是信息发布频率、发布数量等硬性指标，而在“互联网+政务服务”的趋势下，在政府大数据能量亟待爆发的当下，在政府数据开放正在决定竞争优势的形势下，如何从“信息”走向“数据”“服务”和“产品”，成为政府网站在新的发展阶段需要面对的重要命题。在众媒时代，除了保有权威信息源的地位以外，政府网站已经无法在“信息发布”的领域占据优势，在传播上已经被微博、微信等社交媒体平台冲击而无法形成影响力，政府网站从信息服务走向数据服务的价值升维，也符合国家在大数据、政府信息资源共享领域的文件要求，针对政务信息资源梳理、政府信息资源目录编制、全量信息资源目录设计、城市数据词典构建等，正在成为政府网站重新定位与重新焕发价值的新起点。

（3）角色升维：明确要求政府网站要“主动服务政府工作”

《指引》要求，要根据业务部门的需要，灵活设置专栏专题，共同策划开展线上线下联动的专项活动，主动服务政府工作。

在移动互联网裹挟下的新技术、新思维、新模式来袭之后，与全国政府网站普查开展之前，中国政府网站实际进入了一个青黄不接、自娱自乐的停滞期，唯一被记住的方式是以各种奇葩新闻登上新闻头条，而究其根本原因是尚未找到自己的存在感与价值，所以为了发布信息而发布信息，所以才会出现“悬浮照”这类新闻。在“互联网+政务服务”的背景下，政府网站只有深度与政务服务、政府工作互动，才能创造更大价值，真正激发在线的服务潜力，真正体现“互联网+”的乘数效应。政府网站服务政府工作的方式并不只有宣传推广，随着新兴信息技术的发展，智能推送、智能客服、在线直播、在线信访等均可以成为政府推进政务公开、为民服务的利器。

（4）品牌升维：明确提出“各地区、各部门可根据区域特色或部门特点设计网站徽标”

《指引》指出，徽标（Logo）是打造政府网站品牌形象的重要视觉要素。各地区、各部门可根据区域特色或部门特点设计网站徽标，徽标应特点鲜明、容易辨认、造型优美，便于记忆和推广。对政府网站的徽标设计、域名、标签等提出要求和建议，这是政府网站发展史上的首次突破，而在美国则早有发布政府网站设计规范、源代码等材料，并开放下载，供各级政府网站在线获取使用。对于中国而言，专门为政府网站定制特色化网页设计的越来越多，但可能缺乏明确指引，到目前为止，政府网站拥有自己独特的 Logo 的微乎其微，最常见的就是用国徽加政府机构名称，此外就是以“中国·××”居多。《指引》对政府网站徽标设计的建议具有两方面的意义，一是可以更多提升政府网站的辨识度，使政府网站为本地区的发展增色添彩，二是政府网站 Logo 作为品牌形象的重要视觉要素，开放设计政府网站 Logo 意味着更多的创新通道将被开启¹⁰。

10 《从国办 47 号文看政府网站发展的四个升维》，国脉研究院，2017 年 5 月 18 日。

02 “互联网+政务服务”
Section的发展热点分析

全国直辖市及主要人口大省“互联网+政务服务”政策情况，如表 2-2 所示。

表 2-2 全国直辖市及主要人口大省“互联网+政务服务”政策情况

地区	政策文件	核心词	要点
北京	《北京市加快推进“互联网+政务服务”工作方案》	“三个一”智慧平台	建立并完善一体化网上政务服务平台，优化服务流程，推进数据共享
上海	《上海市落实〈国务院关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见〉工作方案》	“单一窗口”	贯彻“单一窗口”，转变传统网站链接方式为后台数据对接方式，为公众提供市、区两级一体化的网上政务服务
天津	《天津市加快推进“互联网+政务服务”工作实施方案》	一体化网上政务服务平台	优化简化服务事项网上申请、受理、审查、决定、送达等流程，缩短办理时限，降低企业和群众办事成本
重庆	《重庆市加快推进“互联网+政务服务”工作方案》	“网络见面、数据见面、业务见面”	政府信息资源数据高效融合共享，建立一体化的“互联网+政务服务”技术和服务体系

续表

地区	政策文件	核心词	要点
广东	《广东省加快推进“互联网+政务服务”工作方案》	“一门式、一网式”政府服务模式改革	行政审批标准化、网上全流程办理,涉及多个部门的事项实行一口受理、网上运转、并行办理、限时办结电子证照应用
浙江	《浙江省深化“互联网+政务服务”工作方案》	“最多跑一次”	建设省市县乡村五级统一网上政务服务平台,推进政务服务办理“一事上门最多跑一次”改革
江苏	《江苏省关于加快江苏政务服务网建设的实施意见》	“网上批、快递送、不见面”	全省各级政府门户网站、部门网站的政务服务栏目与江苏政务服务网进行整合,政务服务将实现“网上批、快递送、不见面”
山东	《山东省加快推进“互联网+政务服务”工作方案》	“一门受理、联审联批、信息共享、限时办结”	跨地区、跨层级、跨部门信息资源互认共享;建设省级一体化网上政务服务平台;提升政务服务标准化、网络化水平
安徽	《安徽省加快推进“互联网+政务服务”工作方案》	“一号申请、一窗受理、一网通办”	以公民身份证号码作为唯一标识,启动电子证照库建设,促进部门间信息共享,推动政务服务事项和基本公共服务事项网上办理
四川	《四川省加快推进“互联网+政务服务”工作方案》	“一窗进出、一网运行、一次(集中)踏勘、一体监督”	办事指南标准化,精简申请材料
贵州	《贵州省人民政府关于深入推进“互联网+政务服务”工作的实施意见》	“大厅之外无审批”,“五全服务”	依托云上贵州系统平台,完善全省统一规范的政务服务平台,打造全国一流的政务APP品牌
江西	《江西省加快推进“互联网+政务服务”工作实施方案》	“一网三平台”	提升政务服务智慧化水平,建设统一的身份认证、电子证照和统一支付系统
河南	《河南省加快推进“互联网+政务服务”工作方案》	“一号申请、一窗受理、一网通办”	全省政府门户网站统一技术平台,建设电子证照库和统一身份认证体系

2016年国务院《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》(国发〔2016〕55号)发布以来,各省级政府先后跟进,发布了本地区实

施“互联网+政务服务”的文件，各地“互联网+政务服务”工作在核心理念上大同小异，但在具体特色、关注焦点与关键任务上，由于各地发展水平不均衡的原因而出现相应的差异，通过对所有政策文件内容进行分析梳理，可以发现四大特征。

（1）线上线下一体化成为政务服务平台重要趋势

第一，建成一体化的省级政务服务平台是各直辖市、各省“互联网+政务服务”的核心任务，这也是《国务院关于进一步加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》的工作目标。

一体化政务服务平台的实践来自于浙江、广东、贵州等地方政府。按照集约化发展、信息共享的理念，这些省份开始建设覆盖省、市、县政府的一体化网上政务服务平台，取得了一定成效。但总体来看，还存在网上服务事项不全、信息共享程度低、可办理率不高、企业群众办事仍然不便等问题，还有一些地方和部门尚未开展相关工作。

第二，在一体化政务服务平台的基础上，贯通省、市、县、乡各级政府部门，促进政府网站数据的集约化管理和相互共享，与线下实体大厅整合。最终线上线下能够一体化联动，达到优化流程，实现“一号申请、一窗受理、一网通办”的效果。因此，江苏提出“网上批、快递送、不见面”，背后是推进部门协同办理，大力精简办事申请材料，减少企业和群众跑动次数，浙江提出“最多跑一次”，核心在政务服务流程优化分工，上海的“单一窗口”，是来自于自贸区的实践，在单一窗口提供服务，一次申报、一次查验、一次放行。

案例一：上海“单一窗口”的实践

保税区是上海自贸区内率先实行“单一窗口”模式的区域。来保税区办证，企业可先通过“中国上海”门户网站的“投资办事直通车”平台提出申请，填写数据并下载打印申请表单。随后，到保税区“一口受理”窗口（市场监管局工商登记窗口）提出申请。申请数据通过政府公共信息平台在各部门间流转，纸质资料同步分发流转，归口部门并行审批。全部流程完成后，由“一口受理”窗口统一向申请人发放全部证照。

“单一窗口”模式进行过两次升级，目的是不断再造政府监管、服务模式，提升市场准入效能。2013年10月，“单一窗口”1.0版上线，实施“统一受理、分步办理，四证联办，统一发照”，工商一口受理窗口统一收取内外资企业设立外资备案、工商营业执照、组织机构代码证、税务登记证等登记申请材料，各审批职能部门通过书面材料内部流转、电子数据交换和信息共享完成审批流程，4个工作日后由工商窗口统一向申请人发放备案证明、工商营业执照、组织机构代码证、税务登记证等各类审批结果文书或证照。

2015年11月12日，在1.0版的基础上，“单一窗口”机制进行了扩容升级，推出了市场准入“单一窗口”2.0版。该版本由四证联办变为七证联办，受理时间为9个工作日，这次升级把对外贸易经营者备案登记表、海关报关单位注册登记证书、报检企业备案表、企业公章印铸准许证和法人一证通数字证书的办理统一纳入“单一窗口”流程中来，进一步提高了行政效率。

2017年2月，“单一窗口”升级到最新的3.0版。功能升级，全面覆盖各类口岸执法和贸易管理业务，更多贸易管理部门将参与单一窗口建设，涉及海关、国检、海事、边检管理的企业，其各类口岸资质、年审年报、信用认证等手续有望在单一窗口内直接办理。信息功效程度更高，用户可

以通过单一窗口跟踪查询货物的通关、物流等状态,甚至对进出口商品的质量安全信息进行追溯,在企业法人与信用、入境人员旅客、船舶与航空器实际抵离港动态以及相关执法结果等方面,促成部门间信息的共享。

(2) “互联网+政务服务”与智慧城市建设相融合成为发展策略

“互联网+政务服务”正在朝智能化方向发展的趋势显现。一方面,微观服务智能化,在办事过程中,对申请材料明晰、标准明确、易电子化的事项,通过系统对相关数据与量化的审查标准进行对比,数据库自动甄别,系统智能判定,实行“受理零窗口、审查零人工、领证零上门、归档零材料”的“智慧审批”,引导群众自助办事。

另一方面,利用信息技术,达成宏观管理的智能化,如北京、上海、江西、安徽、山东等,其“互联网+政务服务”建设方案提出了与智慧城市建设相融合,提升电力、燃气、交通、水务、物流等公共基础设施智能化水平,打造以人为本的智慧服务体系。通过创新应用现代信息技术,构建多元、普惠的民生信息服务体系和城市精细化运行管理体系,促进政务服务体系与城市服务管理网格化融合。

案例二：安徽“智慧审批”

从2016年12月23日起,安徽省建筑业企业和工程监理企业资质办理,全部依托大数据实现网上智慧审批。现行的建筑业资质审批,申报材料烦冗、审批环节过多、审批手段落后、审批时间过久,人工审查、人工操作,容易受人为因素影响,廉政风险隐患突出。实现“智慧审批”,意味着企业无须到办事大厅、无须人员审批、无须发放纸质证书,最大限度地减少了企业填报材料,大幅减少了审查中的重复工作,让企业办事更方便、快捷。

“智慧审批”是应用大数据和信息化技术的实践,“智慧审批”中,材料直接提交系统,电脑自动审核,符合条件当时就能审核通过。如果审核

不通过，系统会自动提示哪些方面不合格。并且该系统还可实现“企业资质智慧提示、智慧审批、智慧监管和智慧运用，自动生成加盖电子印章的电子证书”。

最后在资质智慧审批过程中，没通过实名制认证的人员不能办理各项系统业务。所有补录的业绩信息，网上公开。一旦核对入库后，任何单位和个人不得修改或删除相关信息。

（3）移动化成为“互联网+政务服务”的重要增量

对移动互联网的重视，在部分地区的“互联网+政务服务”政策中有所体现。移动化作为传统电子政务和移动通信平台相结合的产物，移动政务能够提高公共部门的工作效能，并提供更便捷、高效、广泛的公共服务，同时，移动政务将有助于解决数字鸿沟的问题。

根据国脉研究院发布的《2017年中国城市移动政务服务能力评价研究报告》，围绕用户体验、平台运营和服务供给三大评价指标，在对我国直辖市、省会城市和计划单列市涉及的22个城市政务APP评价排行中，杭州、南京、杭州位列前3名。通过研究发现，过半政务APP无法覆盖主流移动应用下载渠道，产品服务设计与移动用户使用习惯尚存在体验鸿沟，二维码应用覆盖超过44%，近30%无智能应用，移动政务高频应用间接反映城市生活痛点与社会焦虑，支付场景和信用生态影响第三方服务平台竞争格局。在对微信和支付宝城市服务的对比研究中发现，税务、医疗、教育、签证、社保等民生类服务属于高频服务被用户热捧。研究报告显示，移动政务服务能力正在成为评价一座城市创新能力的重要标尺，而目前本次调查的全国经济发展水平位居前列的城市，其移动政务服务能力与公众需求之间尚存在明显差距。

案例三：“浙江政务服务 APP”

“浙江政务服务 APP”是由浙江省主导推出的政务服务 APP，集合了全省 12000 余个政府组织机构和超过 10 万名工作人员。“浙江政务服务”APP 依托省市县三级一体化的浙江政务服务网，将汇聚在“浙江政务网”的全省各级政府办事服务整合在移动客户端上，通过 1 个 APP 实现全省政府在移动端公共服务的一站式导航和便捷查询。APP 支持 iOS、安卓版本，支持各类智能手机、平板电脑终端，内设“热点应用”“我要看”“我要问”“便民服务”4 大板块，并集成了地图定位、个人中心、应用广场等功能。

在这个客户端上，通过“我要看”的“地图服务”“信用信息”“办事指南”和“便民服务”服务板块，可以查找全省 6000 个办事服务场馆设施、17000 项便民导引、77000 个办事项目指南信息。各种民生服务，如全省医院预约诊疗挂号(需注册用户后)、水电气缴费、出入境证件办理进度查询、机动车违法违章记录查询、驾驶员记分信息查询、周边景区等旅游服务设施查询、空气质量查询、全省市内公交查询等服务等都将在客户端上呈现。

2017 年 6 月，“浙江政务服务 APP”更新到 4.0 版本，新增网上办事、平安随手拍、AI 客服、出入境预约、交通违法处理等全新功能，用户无须登录五花八门的政府部门网站，也无须重复注册个人账号，被称为方便快捷的“政务淘宝”。

(4) 政府数据开放共享成为政务服务升级的基础

2015 年，国务院发布了《促进大数据发展行动纲要》，提出在开放前提下加强安全和隐私保护，在数据开放的思路增量先行，“互联网+政务服务”也要求政务数据向社会开放，实现公众对数据的利用，其中北京、上海、浙江、贵州等地方政府都已经建立了专门的政府数据开放的网站，走在数据开放的前列。

复旦大学与“提升政府治理能力大数据应用技术国家工程实验室”在贵阳数博会上联合发布了国内首个地方政府数据开放指数,《2017 年中国地方政府数据开放平台报告》显示,在所有的地方平台中,表现最好的是上海、贵阳两地,其次是青岛、北京、武汉、东莞等地。在省级行政区排名中,指数得分最高的是上海,其次是北京、广东、浙江、贵州;在副省级和地级城市排名中,得分最高的是贵阳,其次是青岛、武汉、东莞、佛山等地。与此同时,报告还对中国地方政府开放政府数据的发展提出了5点建议:①切实推进数据开放;②开放完整的、原始的、可机读的、非专属的、结构化的高价值数据集;③充分给予用户利用数据的权力;④加强地方数据的动态更新;⑤提供从用户视角出发的数据分类设置和数据集等。

案例四：“上海市政府数据服务”

2012年8月,上海启动了政府数据资源开放试点工作,市公安局等9家试点单位围绕数据资源目录编制、平台开发、数据开放和制度建设等4个方面积极探索,取得了较好效果。2014年6月底,“上海市政府数据服务”(datashanghai.gov.cn)上线。作为全国首个政府数据服务网站,提供公共数据和应用的注册发布、浏览下载、地图展示、公众评价等功能,开放政府数据资源,涉及数据产品200余项,数据应用30项,涵盖地理位置、道路交通、公共服务、经济统计、资格资质、行政管理6大领域。例如,市交通委提供了包括全市搬场企业名录、全市公交枢纽站分布、中心城区公交站点分布、停车场位置等数据;市住房保障管理局开放了保障房工程信息、房地产开发企业信息、房地产经纪企业信息等数据。在上线半年内,网站访问量已超过了50万人次,数据下载总量已达8万余次,部分数据已被信息服务企业调取利用,数据的经济价值初步显现,如上海高德软件将2万余条地址数据应用到“高德地图”,为超过1亿用

户提供服务。2014 年，上海市全面推进各政府部门向社会开放政府数据资源，开放了经济发展、能源与环境、教育科技、道路交通、社会保障、公共安全、文化娱乐、卫生健康、生活服务、政府服务、城市建设 11 个重点领域 300 余类数据。

03 “互联网+政务服务” Section 影响组织变革

当前，以云计算、大数据、物联网为代表的信息技术快速发展，“互联网+政务服务”不断深化，经济社会变革给政府部门设置带来新需求，催生了组织的变革。

首先，对大数据的管理需求，让大数据管理机构应运而生。数据资源目前已经成为国家经济发展和社会治理的一个战略资源，政府部门在数据占有方面，无疑具有天然的优势。有专门的统计部门、干部队伍进行相关工作，有人口普查、经济普查一类的信息资料，日常工作中也积累了大量与社会经济生活息息相关的数据。从大数据的角度看来，那些沉睡在档案袋、文件夹中的数据，有无比巨大的价值，能产生惊人的效用。

针对这些数据资源的科学管理和开发，有必要在政府部门中设立专业管理的岗位和部门，对数据资源进行规范管理，主要包括建立起以政府 CIO 为核心的完整的信息化综合管理机构，并配套一系列政府数据资源管理的相关制度。政府部门不仅负责信息化基础设施建设和信息系统的平稳运行，更要全面负责政府部门的数据采集、整合、开发和利用。

其次，以设立行政审批局为代表的“相对集中行政许可权试点”在逐步扩大地域范围。传统的办事流程要经过 20 多个办事部门，光审批时间就将近 200 天，大大降低了办事效率，甚至有可能耽误事件的处理，“互

联网+政务”时代，整合相关部门，组织各部门在规定的时间内进行事件的办理，用户可以随时随地了解到审批的实时动态，并且进行意见的反馈，这样不仅缩短了审批的时间，也给群众带来了便利，更好地为人民服务。

相对集中行政许可权改革不是新生概念，但在融合“放管服”改革和“互联网+政务服务”理念之后，依托信息技术，使这一改革试验在全国广泛推进，有利于深化简政放权改革，规范行政权力透明运行。

(一)大数据管理机构正在成为“互联网+”时代的政府标配

各地区设立大数据管理机构，如表 2-3 所示。

表 2-3 各地区设立大数据管理机构

地区	省级大数据管理机构	地市级大数据管理机构
广东	广东省大数据管理局	广州市、江门市
贵州	贵州省大数据发展管理局	贵阳市
浙江	浙江省数据管理中心	杭州市、宁波市
内蒙古	内蒙古大数据发展管理局	—
重庆	重庆大数据管理局	—
辽宁	—	沈阳市
四川	—	成都市
甘肃	—	兰州市、酒泉市
宁夏	—	银川市、中卫市
安徽	—	合肥市
云南	—	保山市、昆明市
陕西	—	咸阳市
湖北	—	黄石市

建设开放的数据开放平台成为世界各国政府推动数据决策与数据治理的重要步骤。美国、英国等多个国家均搭建了政府数据开放平台。2012年，北京市、上海市的政府数据开放平台先后上线，为了对大数据进行有效管理，广东省、贵州省、浙江省先后成立省级大数据管理局或大数据管理中心，随后短短两年时间，数个市级大数据管理机构被成立，截至目前，全国至少已有13个省份成立了21家地市级以上的大数据管理机构。大数据管理局成立的目的在于帮助政府拟订并组织实施大数据战略，共享政务大数据信息。

贵州省大数据发展管理局（省厅级）：2016年10月，国内首个省政府直管的厅级大数据发展管理机构——贵州省大数据发展管理局正式成立，马宁宇获任首任局长。贵州省大数据发展管理局下设综合处、产业发展处（政策研究处）、应用推进处、数据安全标准处和基础设施与数据资源处。贵州省大数据发展管理局将贯彻落实省委、省政府的重要决策部署，审定大数据发展战略和规划，统筹推动全省大数据发展；研究解决全省大数据发展全局性、方向性的重大问题和事项；审定全省大数据发展重要政策措施；完成省委、省政府交办的其他工作。

成都大数据管理局（地市级）：2015年9月，四川省成都市正式批准在市经信委下设立大数据管理局，王锐任局长。成都市大数据管理局的主要职责包括：负责拟定全市大数据战略、规划和政策措施并组织实施；推动信息数据收集、管理、开放、应用等标准规范，推动信息数据资源和基础设施建设的互联互通、资源共享；制定全市电子政务建设的总体规划并组织实施，牵头组织电子政务项目审核工作；推进电子政务外网现有信息系统整合，组织协调全市信息安全保障体系建设；承担市信息化工作领导小组办公室的日常工作。

银川大数据管理局（地市级）：2016年11月，银川市大数据管理服务有限公司正式获批。管理局隶属银川市政府，王川担任局长。银川市大数据管理服务有限公司承担六大主要职责：研究并组织实施智慧银川建设以及大数据战略、

规划和政策措施，引导和推动智慧银川建设，以及大数据的研究和应用工作，协调信息资源的互联互通、资源共享；协调、组织实施国家和地方数据技术标准，研究基础信息资源共享交换目录、技术规范和范围；组织实施大数据的标准体系和考核体系，推动大数据形成机制，开发和应用大数据；组织实施大数据收集、管理、开放、交易、应用等标准规范；组织实施智慧银川运行管理规范 and 部件标准；协调全市信息安全保障体系建设等。

可以看出，大数据管理机构分布在全国各地，有广东省、浙江省等沿海发达地区，也有贵州省、宁夏回族自治区等西部地区，可见是否成立大数据管理机构和地区经济发展水平，互联网发展水平并无直接相关性，而开放数据对于产业经济有着实在的影响，通过利用原本冷冰冰的大数据，创业者、商业从业者能实现全新的商业模式，成为经济发展的推动力。因此，重视大数据管理，成立大数据管理机构，既有产业发展的考虑，也有经济不发达地区实现“弯道超车”的机遇。

（二）“互联网+政务服务”扩围“相对集中行政许可权改革”

早在 2003 年，我国颁布的《行政许可法》就已提出“相对集中行政许可权”的概念。《行政许可法》第 26 条规定，行政许可需要行政机关内设的多个机构办理的，该行政机关应当确定一个机构统一受理行政许可申请，统一送达行政许可决定。行政许可依法由地方人民政府两个以上部门分别实施的，本级人民政府可以确定一个部门受理行政许可申请，并转告有关部门分别提出意见后统一办理，或者组织有关部门联合办理、集中办理。

相对集中行政许可权，是深化行政管理体制改革的重要途径，同样，它也带来了组织形式的变革，通常有两种实现形式：一是物理集中，具有审批职责的部门在政务服务中心直接设立窗口，在政务服务中心范畴下集中受理审批事项，在部门间实行并联审批和联合办理的模式；二是权力集

中，设立行政审批局，接收并集中原审批部门划转的审批权，实行“一枚印章管审批”。两者的目的都是建立统一审批平台，推动行政审批改革朝着“精简、规范、协调、效能”的方向发展，克服审批环节多、流程简化有限等弊端，从而达到行政审批方便、有序、高效的良性状态。

随着“互联网+政务服务”的发展，以设立行政审批局为代表的“相对集中行政许可权试点”在逐步扩大地域范围。在《中央编办、国务院法制办关于印发〈相对集中行政许可权试点工作方案〉的通知》（中央编办发〔2015〕16号）中规定，目前相对集中行政许可权试点工作由省级政府总负责，试点所在地政府具体组织实施。各试点地区结合自身实际，确定试点单位，制定试点方案。试点方案经省级党委、政府批准，报中央编办、国务院法制办备案。该文件还确定在天津市、河北省、山西省、江苏省、浙江省、广东省、四川省和贵州省进行试点，探索推进相对集中行政许可权。目前，单独设立行政审批局的试点已经遍布16个省、160个市（其中包含银川、西宁、南宁、沈阳4个省会城市）县、区。

事实上，行政审批局诞生于“互联网+”理念诞生以前，首个行政审批局成立于2008年12月24日，是在四川省成都市武侯区设立的行政审批局，成立之时就划转了22个部门79项审批事项。当前，由“互联网+政务服务”驱动着技术革新运用于审批流程的优化、审批方式的简化，例如，电子化审批优化精简办理流程，政务信息共享互联，网上办事大厅“一站式”服务，使审批部门成为高效的机构。因此扩大相对集中行政许可权试点，设立专门审批机构，是“互联网+政务服务”助推下的趋势，也是政府为适应“互联网+政务服务”所做的转型尝试。

随着“互联网+政务服务”的深入发展，服务模式、应用技术与服务理念的不断转变，再加上不同区域、不同条件和不同业务的需求不一，虽然在部分城市取得了巨大成功，并赢得了较好的群众口碑与社会效应，但设立行政审批局的形式，目前在全国仍处于创新试验阶段，更多的创新理念与模式不断涌现。

04 “互联网+政务服务” Section 的典型模式与特色

（一）浙江：以“一张网”创新政务服务方式

1. 全省“一张网”建设

浙江的“一张网”指的是浙江政务服务网，是全国首个实现省市县一体化建设与管理的政府网站，由 11 个区市和 90 个县级政府共同建设，在一个平台上构建了全省 101 个市县政府、31 个开发区服务平台和 43 个省级部门服务窗口。“一张网”的后台，是按照省、市两级架构打造的电子政务云平台，其汇聚了非涉密的政务数据，又通过在前台开辟“开放数据”板块，面向公众开放可机读的数据接口，为政府数据社会化利用创造条件。这样架构与建设模式，大幅度降低了建设成本，又有利于资源集约共享、标准规范统一、平台安全可控，是全国的先例，也启发了后来各省级一体化政务服务平台的建设。

浙江政务服务网的建设有着“七统一”的要求，统一导航、统一认证、统一申报、统一查询、统一互动、统一支付、统一评价，形成全省网上政务服务一站式汇聚。通过门户网站、移动 APP、数字电视、微信公众号等

渠道，以一证通行、一站申办、一网查询的方式，为公众和企业提供以行政审批为重点的各类政务服务。按照这种设计，省市县三级政府部门在平台上提供公共服务，就像在淘宝网上开店，所以浙江政务服务网又被称为“政务淘宝”。

浙江政务服务网包括三大基础支撑平台。业务应用平台主要建设覆盖行政审批等服务管理事项信息管理平台、网上运行平台、电子监察平台等业务系统，为行政权力的规范梳理、服务优化和有效监督提供网络技术支撑。数据共享平台主要建设统一的行政权力事项库、办件信息库、电子证照库等，为政务协同、信息资源共享和社会化利用、大数据分析奠定了基础。政务云基础设施平台主要建设基于云计算模式的电子政务基础设施共享平台，为各地、各部门提供统一的软硬件基础设施服务。

浙江政务服务网分“2+5”个板块。“2”代表个人办事和法人办事两大板块，对政务服务资源进行全口径汇聚，并按主题、部门分别予以展现。“5”是五大专项板块，体现了政务服务的不同层面：①“阳光政务”板块，体现政务公开，对行政审批办理流程公示，对省市县三级政府行政权力清单和部门责任清单公开，对规划建设、重大事件、政策发布等公告；②“行政审批”板块，将省市县三级政府 3300 余个部门的所有审批事项纳入政务服务网，面向互联网用户提供办理指南、表格下载、网上咨询、投诉评价等服务。目前已汇聚各级政府 9000 余项在线服务，提供网上办事统一引导；③“便民服务”板块，体现网上惠民的功能。紧扣群众需求最迫切、办理频率最高的 15 类专题，汇聚 400 余项服务资源，以统一的导航形态提供给全省服务对象；④“数据开放”板块，共开放 68 个省级单位提供的 350 项数据类目；⑤“公共资源交易”服务平台板块，交易主体通过浙江政务服务网可零门槛查阅全省公共资源交易相关信息，包括招标公告、资格预审公告、开标结果公示、中标候选人公示、中标结果公告等（见图 2-1）。



图 2-1 浙江政务服务网主页

2. “一张网”的特点

(1) 政务淘宝：一网包揽，信息共享

在浙江政务服务网建立之前，浙江省内各地、各部门大多有自己的网站和系统，政府信息化领域各自为政，群众和企业办事依然不方便，线上在各个页面切换，线下在各个窗口奔走，而各部门、各机关在工作上仍然

是一个“独立王国”，互不交集。浙江省决定打破这一隔膜，一律不再保留原先的网上办事窗口，切实打造全省统一的政务服务，单一入口，消除信息孤岛、信息烟囱等弊端，这就要求建设省市县一体化的信息资源共享平台，打造统一的人口、法人基础数据库、电子证照库和社会信用信息公示平台。在海量数据汇聚融通的基础上，开展公共数据挖掘，为实现办事对象精准画像，推动网上政务服务精细化、个性化奠定了基础。建设涵盖社会综合治理、综合执法、市场监管等功能的业务协同信息平台，构建“无缝隙”的政府监管和协同治理体系。2014年6月，浙江政府数据首次在云上完成整合，浙江政务服务网的面貌问世，汇集了省市县所有政府部门服务门户，在一个平台上构建了全省101个市县政府、31个开发区服务平台和43个省级部门服务窗口。

（2）丰富的便民服务

通过“一张网”全口径汇聚网上服务资源，推出婚育、教育、纳税、就医等15类400余项网上便民服务。搭建全省一体化的移动端应用汇聚平台，推出预约诊疗挂号、交通事故违章处理、个人社保公积金查询、房屋权属证明等70余项热点服务。建设全省统一的公共支付平台，累计为750万人次提供网上交通违章罚款缴纳、执业考试报名缴费、学费和社保费服务（见图2-2）。

（3）实现一站式办理

“一张网”实现了一体化的在线服务。浙江政务服务网对用户和服务事项进行类别划分，将用户细分为个人和法人用户，个人用户要求实名认证，法人用户可使用法人数字证书（全省55万家企业已经领用）登录，法人数字证书是企业主在浙江省网上办事系统的通行证，对服务事项编发“身份证”，制订了相应的标准规范，在页面上按主题和部门进行分类，以确保用户能够便捷地找到自己所需的服务。根据在政务服务网办理的一站式深度

和便捷化程度进行了星级评定。其中，三星级事项应实现统一认证、统一申报、统一查询功能；四星级事项实行“网上申报、信任在先、办结核验”的服务模式；五星级事项则全程在线，基本实现办理“零上门”，以“省国家安全厅”为例，4 个人服务事项均为四星级以上。



图 2-2 浙江政务服务网“便民服务”页面

(4) 阳光政务:网上晒权

通过政务服务网，浙江不仅在全国率先晒出行政权力清单和部门责任清单，并同步公布企业投资负面清单、财政专项资金管理清单。在互联网上公告全省政府部门每笔审批业务的办理流程、时效、结果，实现全程透明运行。例如，在“政务公报”一栏，全面及时公布地方性法规、政府规章、行政规范性文件 and 部门文件，做好政策解读工作。围绕“三公”经费、考试招生、征地拆迁、工程建设等群众关心、社会关注的领域，推出多个重点事项予以公示。如开辟城乡居民补助查询专栏，向享受各类财政补助的实名用户推送每笔财政补助资金的发放情况,实现阳光补助(见图 2-3)。



图 2-3 浙江政务服务网“阳光政务”页面

3. “一张网”的启示

(1) 行政权力在阳光下运行

公开行政权力清单、部门责任清单、企业投资负面清单和财政专项资金管理清单。建设全省一体化的行政权力事项库，实现省市县三级 4000 余个政府部门在用行政权力事项的规范比对和动态管理，初步建立了覆盖全省的行政权力网上运行体系，将权力置于阳光下。一方面，扩大了公众知情权，增加了政务透明度；另一方面，有助于提高群众满意度，公众能够通过网络监督政府的工作。

(2) 服务公众

浙江全省各级政府部门依托政务服务网运行的审批办件中，通过互联网申报的比例在不断提高，目前适宜上网的 729 项省级审批服务事项中，实现四星级和五星级网上办理模式的比例已达 70%。商事登记“五证合一”，依托统一的电子证照库和办件信息库实现审批业务信息共享，推进全省投资项目在线审批监管、商事登记“五证合一”，截至 2016 年 10 月底，已依托政务服务网办理“五证合一”执照达 104 万张。

通过全口径汇聚网上服务资源，推出多项便民服务，建设政务服务网统一公共支付平台，率先探索第三方支付机构开展政府非税收入网上收缴，为群众提供切实的便利。

（3）数据资源共享

建立统一的政务信息资源共享交换体系，完成省级政务信息资源目录梳理工作，在全国各省区率先推出政府数据统一开放平台，面向社会公众和创客群体开放。基于政务服务网深化基础数据库和专业数据库建设，目前浙江省已形成涵盖5896万人的实有人口库和249万家各类法人的法人基础库，建设集成6.9万个办事机构和公共场馆的空间地理位置信息平台，形成便民服务一张图。完善社会信用数据库，打造统一的社会信用信息公示平台。

（二）贵州：通过“云上贵州”打破数据壁垒共享互通

2014年，贵州率先建立了中国首个推进政府数据资源整合、共享、开放和利用的“云上贵州”平台，打破政府各部门之间的信息孤岛，实现了政府数据信息的融汇和应用。

1. “云上贵州”的建设

“云上贵州”平台是按贵州省大数据产业领导小组第一次会议要求，建设的全国第一个全省政府数据“汇聚、融通、应用”平台。

“云上贵州”系统平台由基础层、核心层和应用层3个方面构成，基本功能是提供云计算、云存储、云安全、共享交换等服务。基础层主要提供云计算和网络等基础设施服务。核心层由数据共享交换平台，人口、法人、空间地理、宏观经济四大基础数据库和各类专属数据库组成，重点打造以市为代表的共享数据库，实现全省政府数据资源的统筹存储、统筹规范、

统筹共享和统筹安全。应用层由交通云、旅游云、工商云、教育云等“7+N朵云”组成，通过互联网和政务外网为政府和公众提供云端服务。

“云上贵州”系统平台主要面向省内外政务部门和企事业单位提供云计算、云存储和云安全等服务（见图 2-4）。服务范围包括：基于国家电子政务外网的各类政务应用系统、基于互联网公共服务的各类应用系统。

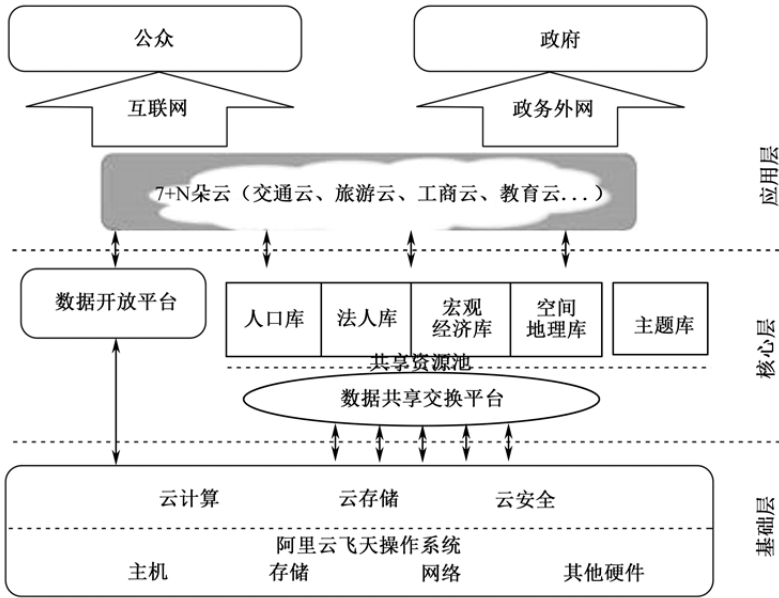


图 2-4 “云上贵州”系统平台

（1）云的应用：“七朵云”

“云上贵州”平台上线后，正式为贵州省电子政务云、智能交通云、智慧旅游云、工业云、智慧物流云、电子商务云、食品安全云“7+N”云工程提供云服务。“7+N”云工程又称为“七朵云”，实施“7+N”云工程是贵州省委、省政府推动大数据产业发展的重要工作安排，是整合云应用需求，促进数据资源开放和开发，挖掘大数据商业价值，培育大数据产业发展的重要切入点和突破口。贵州省政府副秘书长、贵州省大数据局局长马

宁宇对“7+N”云工程作出如此评论：“对于优秀的大数据项目，贵州允许在‘云上贵州’之上调用政府数据，并扶持和奖励这些项目，帮助他们开拓贵州市场。错过广州、深圳等，不要再错过现在的贵州”。

电子政务云工程。面向政府部门提高职能效率、实现跨部门信息资源共享和推进政府信息公开的需求，建立统一的贵州省电子政务云服务平台，发展电子政务云计算服务。提供以数据驱动的业务支撑服务，以及城市管理相关决策辅助服务，推进财政税收、行政审批、电子监察、综合执法、数字城管、应急管理、公共安全管理、社会管理以及社会信用信息管理等领域的政务业务协同系统建设，推动精简、高效、廉洁、公平的政府运作模式的建立，向社会提供全方位、高质量的管理与服务。

智能交通云工程。面向政府决策、交通管理、企业运营、百姓出行等需求，建立智能交通云服务平台。统筹全省公路、水路、铁路、航空等运输方式及管理部门的数据资源，整合公安、城管、交通、气象、铁路、民航等监控体系和信息系统。通过监控、监测、交通流量分布优化等技术，开展针对车辆属性信息和静、动态信息即时更新的运行平台，实现全网覆盖，提供交通诱导、应急指挥、智能出行、出租车和公交车管理、智能导航等服务，实现交通信息的充分共享、公路交通状况的实时监控及动态管理。全面提升监控力度和智能化管理水平，确保交通运输安全、畅通，推动构建人车路和环境协调运行的新一代综合交通运输运行协调体系。

智慧物流云工程。面向物流作业与行业管理需求，建立智慧物流云服务平台。大力推进物流领域信息基础设施建设，加快物流信息交换平台及第四方物流信息平台建设。整合商品信息、交通路网、货物运输、货物周转等行业数据，实现物流政务服务和物流商务服务的一体化。整合物流行业管理、电子口岸、危险品流通管理、出入境检验、检疫监管等业务，建立仓储管理、业务协同、订单管理、运输管理系统，实行统一服务认证，为个人和企业提供统一窗口，开展市场需求信息查询、市场供给信息查询、业务运作管理咨询等服务，满足物流系统中各个环节不同层次的信息需求

和功能需求。

智慧旅游云工程。面向日益增长的旅游行业管理、旅游景区信息化发展需求及自驾、自助游爆发式增长的趋势，建立智慧旅游云服务平台。整合旅游、建设、文化、交通、公安等部门和旅游景区、旅行社、酒店等单位的数据资源以及公路、铁路、机场等交通数据资源，建立全省统一的跨地区、跨景区的旅游数据资源交换体系。提供游客、旅游景区和旅行社等旅游企业的管理信息服务，提升景点旅游信息、建设、地貌、民族文化等信息整合程度和创新业态服务水平，提升具有民族特色的个性化旅游体验。

工业云工程。以提升智能化和柔性敏捷生产水平为重点，建设工业云服务平台，面向国防工业、装备制造、轻工食品等行业提供云计算服务。面向工业企业生产经营的重点环节，提供工业设计、工艺设计、产品研发、企业管理等云服务，提升企业运营管理和研发创新能力。整合工商局、工商联、中小企业协会（联盟）等行业机构及中小企业的数据，搭建企业间数据资源交换体系，提供财务管理、人力资源管理、客户管理、供应链管理等运营管理服务，降低企业发展成本、提高工作效率。

电子商务云工程。面向贵州省电子商务发展需求，建立电子商务云服务平台。依托京东电商产业园、贵阳国际电商产业园等园区，加快电子商务支撑体系建设，整合生产企业、销售企业、运输企业、消费者、电商等方面的数据，实现电子商务运行“一站化”，面向中小企业和“淘宝村”建设提供信息发布、商务代理、网络支付、融资担保和技术支持等服务。面向不同行业、区域和消费者，支持支柱产业大中型骨干企业开展电子商务应用，加快推进电子商务在农业、制造业、商贸流通等领域的普及和深化。鼓励金融机构、互联网企业等利用大数据资源开展互联网金融、移动电子商务等业务。大力吸引大型企业结算中心入驻。

食品安全云工程。面向政府有效监管、企业品质提升、公众知识普及、科学和健康消费等需求，促进健康消费服务产业的发展，集合全省农产品生产、食品加工企业、流通环节中省内外食品企业、全省餐饮行业中的数

据资源，加强食品安全与营养标准及知识库建设。

（2）标准建设

贵州省从 2015 年开始就要求各个部门对数据进行梳理，保障云平台的建设按照统一的标准进行。在工业和信息化部建交院的指导下，贵州省在全国率先制定了《贵州省政务数据资源管理暂行办法》《政府数据分类分级指南》《政府数据资源目录元数据描述规范》《政府数据资源目录编制工作指南》《政府数据脱敏工作指南》5 项标准，同时在贵阳市试点“基础元数据”等 3 项国家标准，要求各级政府部门用这 5 个标准做数据梳理，解决海量数据汇集过程中遇到的数据格式不统一、标准不统一的问题。

（3）政策支持

2014 年贵州省先后出台了《贵州省人民政府关于加快培育和发展战略性新兴产业的若干意见》《关于加快信息产业跨越发展的意见》《关于加快大数据产业发展应用若干政策的意见》和《贵州省大数据产业发展应用规划纲要(2014—2020 年)》。

2014 年 5 月 1 日，《贵州省信息基础设施条例》（以下简称《条例》）正式实施。该《条例》出台实施之前，征求了中国工程院、全国人大财经委、全国人大常委会预工委、全国人大常委会法工委、工业和信息化部等 9 个部委知名信息化和法律专家的意见，并得到高度评价。

2016 年 1 月 15 日，贵州省第十二届人民代表大会常务委员会第二十次会议表决通过了《贵州省大数据发展应用促进条例》，自 2016 年 3 月 1 日起施行。该条例共六章 39 条，分为总则、发展应用、共享开放、安全管理、法律责任和附则。作为中国首部大数据地方法规，这一条例填补了大数据这个“燥热”行业的空白，具有大数据产业纳入法制轨道的意义。

2. “云上贵州”的特点

(1) 建设全省公共资源交易中心

公共资源交易中心把互联互通平台和交易平台全部放置在云上，同时对数据进行建模、加工与分析。过去创标、围标、预约的情况比较多，经过分析后，发现有些标投了很多次，但从来没有中过一次标，而且有的公司会绑定在一起去投标，通过数据画像和建模，发现了原来管理上不易发现的问题，最终交易时间能够缩短到5天，效率提高6倍以上。

(2) 信息共享，实现工商“五证合一”

依托云上贵州数据共享交换实现工商、国税、地税、人社、质监及统计6个部门业务数据实时共享，实现“一照一码”业务数据多跑路，企业少跑腿，为企业注册带来极大的便利。只要省级平台上云了，就不再需要整合一些地市、区县、接口、开发商等，借助共享平台，国税和地税之间也实现了实时的数据共享。

(3) “数据铁笼”制约权力

贵州省的“数据铁笼”，是用数据编织规范制约权力的“笼子”，实现数据留痕、权力可视、规范运行，有效防止“权力任性”。贵州全省各级政府统一采用由省政务中心开发的网上办事大厅，所有数据都集中在“云上贵州系统云平台”，通过数据汇聚以及数据共享，发挥大数据的应用价值，取得了很好的效果，贵州网上办事大厅被国务院办公厅列为示范。通过采用省公安系统大数据平台，两枪案件破案率同比上升20.62%，八类案件破案率同比上升12.99%。贵阳公安块数据指挥中心对全市人、事、物进行实时三维立体画像，实现社会治安立体化管控，改变了传统人工干预的方式。

(4) 数据利用，实现精准扶贫

精准扶贫大数据平台通过各部门数据共享，统一数据标准，统一数据

格式，实现了全省扶贫数据的“通”和“准”。数据共享方面已实现省扶贫办、省公安厅、省卫计委、省水库移民局、省民政厅、省教育厅、省人社厅、省住建厅、省工商局、省水利厅、省国土厅 11 家省级单位的数据融通。功能方面已完成“扫一扫”“对象查询”“数据统计”“动态异常预警”“对象关注”等应用。

3. “云上贵州”的启示

（1）信息共享。在贵州云平台建设之初，就摒弃了各地各部门自建平台的传统做法，目的就是通过建设全省统一平台，彻底消除政府网站数据开放共享的障碍，各地各部门只要接入使用全省统一平台，数据开放共享问题自然得到了解决。从 2015 年开始，凡是省级财政新建的信息化系统必须基于同一个云平台进行开发，每个部门的信息化项目在立项之前，方案必须拿到贵州省大数据局做前置审批，不允许单独建服务器、交换器，要基于云的架构、项目，购买云服务来解决信息化建设的问题。

（2）集约高效。数据统一在同一个平台汇聚，通过数据交换平台实现了资源的共享共用，可进行后台推送和抓取，实现了全媒体一键推送，同一条信息可推送至移动端、微博、微信、报纸、大屏，这些业务流程的统筹规范，大大提高了工作效率。一份文件、一条信息只需在云平台编排，其他地方可直接调用，不需要再重复进行编排，不仅节省了时间，而且大大提高了效率，避免了各地各部门在重复编排过程中产生的低级错误。

（3）节约成本。贵州省经济水平不高，在信息化建设的硬件投入上无法和北京、上海、广州相比，以往由各个部门信息中心单独建设平台，需要承担从硬件采购到设备维护，从软件管理到信息保障等政府网站“建设、管理、应用”全流程业务，不仅内容复杂，而且还需耗费大量精力，对建设运维人员素质要求也比较高。迁入统一的云上贵州平台，使信息资源的利用弹性化，不足的能够自动扩展，多余的可以释放，这样为财政节约了大量的资金。

(4) 安全保障。强化了安全稳定。各地各部门自建平台,安全保障方面缺乏专业技术人员、又缺乏科学的监管平台,云平台由专业技术团队负责监控,与贵州省公安厅网络安全保卫大队、网信办等相关部门一道,针对集约化平台建立全方位、多角度、常态化的安全监管体系,确保了平台安全稳定运行。“云上贵州”系统首期建设,使用了384台物理服务器,虚拟了相当于2000个服务器的计算与存储能力。贵州省经济和信息化委员会主任李保芳介绍,“经测算,迁移的7个部门节约建设和运营费用为原来的52%。

(三) 广东:以“一门一网式”打造“互联网+政务服务”

1. 广东“一门一网式”建设

广东省2016年3月印发《关于在全省推广一门式一网式政府服务模式改革的实施方案》(以下简称《方案》),在全省推广“一门一网式”政府服务模式改革。各级政府均设立一个实体办事大厅和网上办事大厅,全面梳理和公开公共服务事项目录,制定办事流程标准。省市两级以“一网式”服务为主,在网上办事大厅现有公共申办审批系统的基础上,拓展建设网上办事大厅统一申办受理平台,与部门审批系统无缝对接,并设定便捷的审查技术手段和时限提醒功能,变多网受理为一网受理;县(市、区)、镇(街)两级要构建网上网下一体化公共服务体系,创新“一门一网式”政府服务模式,将实体办事大厅按部门分设的办事窗口整合为综合服务窗口,变多头受理为一口受理,并与网上统一申办受理平台无缝对接。有条件的地区可将“一门一网式”政府服务模式延伸到村(居)。

(1) 标准化规范事项

《方案》提出,全面梳理和公开公共服务事项目录,标准化规范事项名称、实施依据、服务对象、服务类别等基本要素,并按照应进必进的原则,全部进驻实体办事大厅和网上办事大厅,为群众提供项目齐全的公共服务。

在这里，提到了三个“全”，全面梳理，就是没有遗失，没有漏洞；全部进驻，就是不留后患，不留尾巴；项目齐全，就是服务全程全面。

广东省出台印发了全国首份涵盖省、市、县三级的《广东省行政许可事项通用目录》，将各级正在实施的行政许可事项全部纳入目录管理，不在目录的一律不得实施，并动态更新，实现同一审批事项各要素在全省的统一规范。

全面推进行政许可和公共服务事项标准编制。省级层面，省直部门已经全面完成 1173 个行政许可事项标准编写和录入工作，并开展合法性、合规性审查。地市层面，汕头、佛山、韶关、河源、惠州、中山、江门、阳江、肇庆、揭阳、云浮等地已完成市级层面行政许可和公共服务事项标准编写工作，其他市、县将在年底前基本完成编写工作。2016 年 9 月，启动省网上办事大厅市县行政许可和公共服务事项标准编写和录入功能开发，在成功组织东莞、汕头试点系统应用的基础上，向全省推广。

（2）系统构成

广东“一门一网式”政务服务系统分为线上和线下两个场景，每个场景又分为审批服务事项和社会服务事项两个部分（见图 2-5）。



图 2-5 广东“一门一网式”政务服务的系统构成

线上场景。审批服务是在网上办事大厅实现受理审批，在事项标准化和定点审批的基础上展开，包括表单动态化、O2O 融合服务、系统业务协同、空间实用化、推进电子审批等。通过表单的动态化可以重复填写不同类型表单，让其动态化，然后采集不同表单中的相同数据重复使用，减少用户不断重复操作的动作。最后通过对异构系统的业务协同，让表单自动地流转到下一个环节。社会服务事项基于第三方平台来提供，通过微信公众平台将服务事项送达用户，实现足不出户，一个入口完成多种服务。

线下场景。审批服务基于一门式实体大厅，对实体大厅进行改造，重点是以围绕大厅综合管理为核心的，整合各个系统，提供大厅导航、预约、智能停车、宣传引导、视频监控、咨询投诉、综合受理、申报辅导等多种功能。社会服务的核心是“市民之窗”自助服务设备，其理念是将办事服务简化为在 ATM 取钱式的操作，纳入了社保、公安、住建等社会服务事项，由政府行政中心统筹规划，使用统一的软件平台。在佛山，“市民之窗”已经有超过 1000 台的铺设，主要分布在园区、小区、医院、广场、超市等公共场所（见图 2-6）。



图 2-6 广东“市民之窗”自助服务

（3）网上办事大厅：“5+2”架构

广东省网上办事大厅以用户为中心，以服务为导向，从用户的角度出发，主动挖掘用户的服务需求，围绕用户进行资源配置，以用户为终端，突出政府和用户的双向互动，用户以平等的身份参与政府决策与服务创新，共享治理权力。秉持“以个人和组织为中心”的服务理念，广东省网上办事大厅以“5+2”的架构提供精准和个性化的泛在服务。其中，“5”代表政务公开、法人事项、个人事项、政民互动、效能监督；“2”代表省直窗口和地市分厅，广东省网上办事服务的特色模式：分厅模式（见图 2-7）。



图 2-7 广东省网上办事大厅首页

以佛山市为例，目前，广东省网上办事大厅佛山分厅共进驻佛山市、区、镇（街）三级事项共 1 万余项，实现办事指南公示、在线申办、办事过程全流程监控，大大提高了办事的透明度和效率。市、区两级行政审批事项网上办理率和社会事务服务事项网上办理率均已达到 100%。

2. 广东“一门一网式”的特点

（1）连接关系市民切身利益的服务资源

在“一门一网式”建设工程推进过程中，充分调动现有服务资源，聚

合政务服务和社会服务，建设以企业为中心的个性化专属网页。整合全省政务服务资源，方便企业一站获取政务服务。促进公共服务资源集聚，将水、电、煤气缴费等公共事业的服务导入企业专属网页，拓展服务内容。在提供整合、协同服务的同时，利用大数据提供服务定制、功能推荐和数据分析服务，并持续优化，实现精准的个性化服务。

（2）一体化的政民互动综合平台

“一门一网式”建立便捷的政民互动平台，为公众与政府互动提供便捷的双向互动渠道。充分给予公众表达和反馈的空间，提升政府形象和影响力。通过整合网络发言人平台、建言献策平台、12345 行政服务热线等现有的政民互动平台集群，为公众提供个性化、可定制的服务，打造集咨询、查询、建议、评议、投诉、订阅于一体的综合性政民互动平台，为公众和企业建立便捷的互动渠道，提升政府响应能力。

（3）推行“一门一网式”政府标准化

全面梳理和公开公共服务事项目录，并全部进驻实体办事大厅和网上办事大厅，为群众提供项目齐全的公共服务；制定行政许可和服务事项的统一申办受理标准；省市两级以“一网式”服务为主，变多网受理为一网受理；县（市、区）、镇（街）两级要构建网上网下一体化公共服务体系，创新“一门一网式”政府服务模式，将实体办事大厅按部门分设的办事窗口整合为综合服务窗口，变多头受理为一口受理，并与网上统一申办受理平台无缝对接。以群众需求为导向，按主题分类，并提供 PC 端、手机端和自助设备等多种渠道，为群众提供全程在线的咨询服务，建立前台综合受理、后台分类审批、统一窗口出件的服务模式。

（4）探索法人行政许可和服务事项一门一网办理模式

对成熟的已进驻实体办事大厅和网上办事大厅的事项，进行分类和标

识，动态标识事项办理状态；在实体办事大厅建设项目法人事项综合服务窗口，整合集中同类事项到综合服务窗口实行一窗通办。优化事项相关材料和表单，实施前台多事项一表式申办受理，后台多部门一站式并联办理的模式。

（5）推广自然人行政许可和服务事项“一门在基层”通用模式

总结佛山市一门式政府服务模式经验，统一市域内事项要素、流程等业务标准，砍掉烦琐无谓的证明和手续，推进办事流程简化优化和服务方式创新，建立健全首问负责、一次性告知、并联办理、限时办结等制度，积极推行一站式办理、上门办理、预约办理、自助办理、同城通办、委托代办等服务，真正实现一窗通办，形成“一门一网式”政府服务在县（市区）、镇（街道）两级应用的通用模式。

（6）建设无缝对接、数字贯通的电子交换共享体系

建设全省科学统一、逻辑清晰的政务大数据库，完善政务信息共享平台，建立健全信息采集、归类、储存、维护机制，推动省、市、县（市、区）三级共享交换体系建设，建立健全政务信息交换、使用、管理机制，通过政务信息资源共享平台，整合、打通网上统一申办受理平台与各部门审批、事项目录管理、电子证照等系统，梳理和编制居民个人证照目录，建设电子证照库，深化各地各部门政务服务信息数据的应用和共享，推进身份证号作为公共服务事项、证照、材料的统一标识号码，实现群众办事的一号申办，历史办事数据可重复利用，从源头上避免重复提交办事材料、证明和证件，杜绝各类“奇葩证明”“循环证明”等现象，为群众提供更人性化的服务，为政务数据资源实现跨层级、跨区域、跨部门交换和共享提供有力支撑，夯实“一门一网式”政府服务模式信息化基础。

3. 广东“一门一网式”的启示

(1) 打破部门和区域限制

“一门一网式”建立交换共享体系，信息共享打破了部门“权力割据”。“一门式”主系统动态收集群众办事过程中产生的数据信息，沉淀为 113 万个个体、2.6 亿条数据。并据此建立起自然人库，通过身份证号码构建诚信系统，以姓名、性别等 1000 余个标签勾勒出个体“画像”。

广州、深圳、佛山、江门等地还按照标准统一、体验一致、跨界协同、运转高效的要求，进一步打破区域限制，推动线上线下融合应用，试点开展跨镇、跨区、跨市通办，减少企业群众上下跑、多地跑的次数。例如，佛山市南海区与广州市荔湾区打破广佛地域界限和行政壁垒，推出 85 项跨城通办事项，涵盖企业登记、经营许可、投资项目核准、施工许可等范畴，按照“窗口收件、快递送件、两地互通、限时办结”模式实施，极大地方便了两地群众和企业办事。

(2) 遵循“用户至上”的理念设计用户在线体验

以个人的基本信息为依据，以生命周期为轴线，将与个人相关的各项政务服务、公共服务、社会专业服务有针对性地导入个人专属网页，使个人专属网页成为个人网络身份证。在市民专属网页丰富的模板、内容和模式中，强调通过个人自主定制、自主选择、自主设计、自主服务，不断提高个人专属网页的用户体验。“一门一网式”是“互联网+”时代政府对服务创新与治理创新的重新思考，对企业、个人、社会组织等设立“专属主页”也是对互联网时代用户行为习惯与体验需求的深刻洞察。

(3) 拓展监督方式，提高政府服务效能

在大数据管理的基础上，建立行政许可绩效评估机制，对“一门一网式”政府服务进行即时绩效评估；推动省网上办事大厅统一申办受理

平台与效能监督系统无缝对接，进一步研究完善实施在线行政效能监察和问责机制；建立全程留痕、过往可溯、进度可查的办事记录与督查机制，确保所有行政许可和服务事项办理流程、结果信息即时可查可管，实现过程公开、方便监督；建立健全“一门一网式”政府服务信息公开机制和投诉举报机制，拓宽公众参与监督的途径和渠道，让权力在阳光下运行，及时发现和查处推诿扯皮、违规办理等问题。对各地各部门“一门一网式”政府服务工作情况开展评估，定期发布绩效评估结果，实现以评促建、以评促用。

05 “互联网+政务服务” Section 驱动社会化创新

2016年9月29日，国务院发布的《国务院关于加强推进“互联网+政务服务”的工作的指导意见》（国发〔2016〕55号）提出了引入社会力量，积极利用第三方平台，开展预约查询、证照寄送，以及在线支付等服务。

1. 模式创新：宿迁“商务秘书公司”

2014年，江苏省宿迁市创设了电子商务秘书公司制度，对网络创业登记进行了制度化创新，在全省乃至全国对网络经营主体跨区域、跨部门联动监管进行了新探索。

（1）商务秘书公司助力电子商务发展

商务秘书公司是为入驻的电子商务企业提供住所托管服务及其他配套商务秘书服务的企业，可以为入驻电子商务企业提供住所托管、代理企业各类申报服务，还可以为入驻企业提供各类法律文件的收递、客户接待、来电转接、会议安排及其他商务秘书服务。

商务秘书服务是一种针对主要以互联网经济为代表的新兴产业业态，中小企业群的创新平台服务模式，极大降低了创业者以及中小企业发展阶段的门槛与成本，通过企业公共经营业务外包的模式，让企业经营者可以专注核心业务发展，从而有效提升了中小企业的成活率，同时也有效辅助

了工商税务体系对中小企业的监管。按照以往的政策，申请企业注册必须有经营场所作为经营地址方可登记，这给不少对经营场所要求不高的初创型企业带来了不小压力，而商务秘书托管企业的出现，直接减掉了“必须拥有商业用房作为场地”的硬性条件。小微企业可通过“入驻”商务秘书企业的方式完成注册，降低了小微企业的创业成本。同时，商务秘书企业可为小微企业提供一系列的配套服务，进一步加速小微企业的成长。

2014 年 12 月，国家工商总局批准同意宿迁市开展个人网店登记监管模式改革试点，宿迁市通过商务秘书公司提供住所代理服务，对京东集团体系内个人网店实施集群注册，截至 2015 年 12 月底，累计办理个人网店跨区域登记 2399 家，涵盖 8 大类 30 余种业态，遍布广东、湖北、湖南、江苏等 27 个省、直辖市，实际经营地在江苏省外的占比超过 95%。2016 年起，宿迁市着力推动企业网店和多平台网店登记注册，新增商务秘书公司 2 家，登记阿里系平台企业网店 6 家、个人网店 31 家。

（2）宿迁商务秘书公司的政策路径

商务秘书公司制度设计源于“一址多照”的改革实践。2014 年 7 月 10 日，宿迁市政府发布《宿迁市市场主体住所（经营场所）登记管理办法》，明确“一址多照”，在同一地址可以登记多个企业住所、经营场所。没有实体办公场所的电子商务企业或处于筹备期的企业，允许通过商务秘书公司对其进行日常办公托管，以商务秘书公司或开发区、园区管委会指定地址作为该企业的住所办理工商注册登记。2014 年 8 月 6 日，《宿迁市电子商务秘书公司登记管理办法》发布，细化电子商务秘书公司登记管理相关规定，支持秘书公司代表网络创业者与第三方交易平台、生产单位洽商。2015 年 11 月 11 日，江苏省宿迁市人民政府出台《关于优化“互联网+”电子商务领域审批工作的意见》，将《宿迁市电子商务秘书公司登记管理办法》适用范围由宿迁市湖滨新区向全市拓展，服务范围由工商登记代理向财务代理、税务代理、法务代理等业务延伸，纵深推进“政府+知名网络平台+市场主体”的互联网登记监管模式，将跨区域登记扩大到京东集团体系内所

有网络交易经营主体。

2. 渠道创新：政务服务“邮政专递”

第三方物流加入，完成“网上办、快递送”的最后一环，将办事结果送上门。这是考虑到审批事项和公共服务涉及的两个重要环节——审批前提交材料、通过后核发证照，虽然部分事项可以网上提交材料，但目前大多数还需提供纸质材料，核发的证照是实物，如果群众需要到政务大厅递交或领取材料，依然有所不便，但如果证照能够通过快递、邮政送达，能够大幅减轻办事群众、企业负担。现在，通过快递、邮政寄送的方式被许多地方推广借鉴。

以贵州省为例，为优化服务方式，降低办事成本，贵州省政府政务服务中心与中国邮政速递物流股份有限公司贵州省分公司携手合作，为贵州省“一窗受理、一站服务”政务服务模式提供邮政专递配套服务，最大限度地利企便民，减少企业和群众办事的到场次数。通过“线上”“线下”融合的方式构建材料快递到达模式。

线上服务：贵州省网上办事大厅已实现与邮政速递系统数据的交互对接，开通了“政务服务邮政专递”网上申请模块。办事申请人可通过贵州省网上办事大厅选择申请材料或办理结果的邮寄送达服务，网上申请预审通过后，邮政速递工作人员将立即上门收取申请材料并邮寄至政务服务中心窗口办理，办结后办理结果的邮政速递工作人员将第一时间送达办事申请人。

线下服务：中国邮政速递物流股份有限公司贵州省分公司，逐步在全省各级政务服务中心实体政务大厅开设“邮政速递窗口”，邮政速递公司派驻工作人员，为前来办事的申请人提供政务服务事项办理结果的寄递送达服务，并负责引导办事人通过网上办事大厅自助服务终端体验线上服务。

3. 技术创新：第三方平台助力政务服务

在蓬勃兴起的移动政务大潮中，政府正面临全新的挑战和机遇。微信、支付宝的迅速崛起为政府行政和公众问政提供了更加便捷宽阔的平台，利用社会化资源，通过政务公众号和城市服务两种手段，覆盖了公众生活的各方面，并根据用户需求提供个性化内容推送。有的政府部门还利用第三方平台接受在线咨询、点评和投诉，进行政民互动，并发起众包活动，开展政民合作。还有的政务微信开通了办事功能，使用户可进行线上预约和递交申请，并提供基于地理位置的服务，使公众足不出户随时获取政府服务。

（1）政务微信公众号

继政府网站、政务微博、政务 APP 之后，各级政府都在积极探索利用微信来提供数字化的公共服务，武汉交警、广州公安、温州 ETC、松江水务等政务微信的相继诞生，标志着公共服务已经逐渐成为政务微信构建的主题。2013 年 8 月 8 日，全国首个具有“信息推送”功能的政务微信公众账号——“武汉交警”诞生。广州妇儿中心从 2015 年 10 月 8 日起，实行微信平台非急诊挂号全面预约。除了就诊、检查、取药之外，整个就医流程都可以在线上完成。在广西钦州，微信报警服务平台具有接受报警、求助、违法犯罪举报、现场调解处理 4 项功能，城市服务刚上线一个月就接受到群众报警 800 余起，其中有效报警 508 起，均得到了妥善处置，公众参与度很高。在福建，通过微信公众平台实行无纸化政务后，做到了先批后办、一趟完结，电子档案易建易查。办事周期从原先 20.6 天减少到 5.3 天，效率提升 380%，窗口时间从原来的 26 分钟减少到 3 分钟，效率提升 667%，2015 年 3 月，服务受理量为 6977 件，较 2014 年同期提高了 600%。

微信服务号后台强大的事件处理能力为政府等相关部门带来了一个提供公共服务的新渠道。公积金、人社、医疗、交通、公用事业、党委政府办、旅游、税务、司法、民政等是服务号占比最高的 10 个领域。这些领域

例如，开具户籍证明、违章查询、缴纳公共事业费、医院挂号、公积金查询、车票购买、违法举报、办事咨询等非必要到现场办理的线下业务先后被搬到微信上，并通过位置服务、预约服务、线上支付、进度查询、评价投诉等功能，实现全流程、闭环式的微信办理。其中，公安、医疗、公共事业缴费、交通等服务面广、百姓需求旺盛的服务都在微信服务号上实现了全流程、闭环式的微信办事。这不仅为行政机关的服务窗口节省了人力和物力，还节省了公众出行、排队的时间，政府服务效能和公众满意度都得到了很大程度地提高。

（2）第三方城市服务

微信城市服务的接入于2014年12月率先在广州上线，上线之初包含医疗、交管、交通、公安户政、出入境、缴费、教育、公积金等16项民生服务，微信城市服务的基础，是政府部门和公用事业单位在微信上提供的民生服务。城市服务推出后，市民通过该平台，可直达政府各委办局的服务项目，实现“一个入口，多种服务”。

支付宝城市服务功能是支付宝与各地政府机构合作共同建设的便民服务平台，其主要目的是为了更方便用户对市政公共服务情况的了解，避免出现“跑断腿”和“排长队”的现象。截至2016年6月，国内70个样本城市中有69个不同程度地通过政务APP提供“互联网+政务”服务，而利用支付宝平台提供政务服务的城市已经达到347个，基本覆盖了所有地级市及以上城市¹¹。

以浙江省为例，法院诉讼信息查询功能也从政服务平台衍生至微信城市服务上。通过这个微信城市服务入口，使用者可以随时随地知道浙江省高院、11个地市中院和全省各区县法院的审判流程、裁判文书和执行信息。以查询裁判文书为例，点击相应按钮进入后，将抵达一个多达25万页

11 《“互联网+政务”报告（2016）：移动政务的现状与未来》，蚂蚁金服、中山大学，2016年。

的查询系统，支持按照类型、地市、相关法院、案号、时间区段等方式设定查询条件，可查询文书上百万份。

在“互联网+”的大趋势下，越来越多的省份、城市政府部门将政务服务、生活服务接入第三方平台，成为社会管理和公共服务的新载体、新通道。面对不断涌现的城市服务需求，微信、支付宝通过技术升级和流程再造，创新性地构建了“城市服务”开放平台，让城市服务连接效率大幅度提升，方便了全国各地政务机构及其合作伙伴通过自助接入的方式接入第三方平台，旨在加快城市智能化、人性化的变革。对于第三方平台而言，要成为新智慧城市的连接者，除了在平台入口不断提供种类丰富的城市公共服务，以及继续迅速扩大用户覆盖的规模之外，持续深入推动城市公共服务的流程优化、标准化和模板化，打造可轻松自助接入的“城市服务”开放平台将是重要的发展方向。

06 “互联网+政务服务” Section 与数据治理

如何在简政放权的同时提升管理效率，提高监管质量，成为政府运行中的难题。大数据是治理现代化的一种技术路径，可以依靠海量的数据收集和精准的数据分析增强决策的科学性，为解决政府在决策、治理和服务方面的难题提供了很好的契机。

大数据可以帮助政府在监管过程中摒弃经验和直觉，通过生产、生活各个领域获取的实时信息，及时掌握社会某一领域的趋势或更全面地了解某一事件的进展，从而做出更科学的决策，并对未来做出更准确的预测，提高应急响应能力。大数据的集中和整合，将加快政府职能、流程的改变，打破政府各部门、政府与民众之间的边界，开辟民众参与监督管理的渠道，提高政府各机构协同办公效率和为民办事效率，帮助政府在简政放权的同时由管理型向服务型转变，为社会带来巨大效益。

1. 贵州：利用大数据开展“精准扶贫”

(1) 数据铁笼

贵州省的数据铁笼，是用数据编织规范制约权力的“笼子”，实现数据留痕、权力可视、规范运行，有效防止“权力任性”。数据有记录，执法更透明，通过这个方法，对权力进行有效制约。具体地说，就是通过数据的

记录和监督，及时查处和纠正发生在权力行使过程中违法违纪行为，倒逼政府进行权力制度的约束与改革，并不断编制制约权力的笼子。

“数据铁笼”系统信息实时录入的特点，以贵阳市交警查处酒驾为例，让酒驾执法全程处于监管中，有效堵住了人情“漏洞”。酒驾当事人从吹气开始，检测结果就实现秒级的 3G 传输，数据第一时间回传至贵州省公安厅交警总队，不能更改或删除。执法民警陪同当事人在县级以上人民医院验血后，血样送交该局理化室分析。检测数据入库的同时，系统将短信发送至执法民警手机，若民警取报告不及时，视为异常信息发出警告。在酒驾鉴定上，血样检测过程中鉴定人员也必须穿戴执法记录仪，并接受检测室摄像头无死角监督，避免“求情电话”的出现，使每次鉴定结果都能确保公平、公正、公开。

（2）精准扶贫

精准扶贫大数据平台通过各部门数据共享，统一数据标准，统一数据格式，实现了全省扶贫数据的“通”和“准”。数据共享方面已实现省扶贫办、省公安厅、省卫计委、省水库移民局、省民政厅、省教育厅、省人社厅、省住建厅、省工商局、省水利厅、省国土厅 11 家省级单位的数据融通。功能方面已完成“扫一扫”“对象查询”“数据统计”“动态异常预警”“对象关注”等应用¹²。

在低收入困难群体的识别上，充分利用大数据关联分析，数据整合、挖掘的特点，融合扶贫、教育、民政、住建、交委、卫计、工商、残联等涉及农业农村业务部门的数据，从帮扶对象生活环境、家庭因素、教育情况、受帮扶情况等多方位进行识别。同时，为进一步提高识别的精准度，将系统识别出的人口数据反馈到各个区（市、县），通过公告栏公示的方式最终实现低收入困难群体的建档立卡工作。

12 《云上贵州系统平台支撑政府数据“聚通用”》，国脉电子政务网，2017 年 7 月 31 日。

通过数据分析结合传统方式的识别,一方面大大提高了识别的精准性,另一方面也掌握了和低收入人群相关的社会经济、自然条件和大量个人信息。除此之外,大数据措施模型结合专项、行业和社会资源数据,就能够给农村低收入困难群体匹配相适宜的精准帮扶措施,达到项目、资金、组织人员以及其他各种帮扶资源和帮扶对象需求的最优组合。

(3) 交通管理

在大数据服务交通管理上,贵州省交警总队利用大数据建立了重点驾驶人信用评分模型,对驾驶人的信息数据和行为记录等变量进行汇总关联,应用算法对海量信息进行科学计算,最后得出驾驶员的信用评分,以此作为评估重点车辆驾驶人履职能力的参考依据。在监管部门督促和运输企业的密切配合下,2015年全省已有371名因交通违法记满12分,酒驾、超员20%以上,超速50%以上而进入“黑名单”库的驾驶员被企业解聘。

在道路交通管理方面,省交警总队将全省道路按照地域和功能细分为农村道路、高速公路和城市道路,通过云平台对海量业务数据特别是交通事故和交通违法查处情况进行深度挖掘,获取规律性、趋势性、预判性信息,将大数据优势转化为决策优势、管理优势。同时,省交警总队还与高德公司建立战略合作关系,共建“交警平台”项目,共享“高德交通大数据云”资源,依靠“城市堵点排行、权威交通事件、堵点异常检测”等交通信息分析,为公众提供科学出行方案,提高城市智能交通服务水平。

在大数据服务警务实战上,贵州省交警总队将交警用地理信息系统(PGIS)与路网监控系统和集成指挥平台相结合,打造以“圈块格点线”为主要内容的公路交通安全防控体系,在全国率先实现了对凌晨不按规定时间行驶的“红眼客车”的精准查缉。同时,省内各级交警部门向全省各级公安机关全面放开“车辆、驾驶人信息查询”“路网监控车辆轨迹查询”权限,打破警种之间的信息壁垒、业务壁垒,成功处置各类涉路违法犯罪活动。

2. 上海：利用政府数据开放强化市场监管

（1）市场监管

上海市使用大数据进行市场监管，搭建了市区两级事中、事后综合监管平台框架，以信息归集、双告知、双随机等为主体的业务功能得到了初步应用。建立健全市区两级平台各项管理制度和技术标准、日常建设和运行管理规范。基础监管导入市级平台的监管职能清单 6106 项，导入 16 个区級子平台的职能清单 8.7 万余项，“双告知”信息发送 5 万余条，已制定 42 个“双随机”方案，涉及 5.5 万余个企业法人；两级平台已完成与法人库的对接，10 个区正在进行业务系统向子平台的接入工作；区級子平台数据逐步向市级平台汇聚，涉及许可、检查、处罚类信息 107 万余条。

以静安区事中、事后综合监管平台建设为例，平台的双告知、双随机、信息归集等功能模块已开展线上线下联动应用，应用数据已在平台产生。截至 2017 年 4 月 14 日，平台归集行政许可、行政处罚、监管数据共计 13299 条。平台向静安区 10 个部门推送“双告知”信息 1877 条，已反馈完成许可证核发信息 1316 条。针对多头执法和监管真空的问题，平台创造性地增加了“联合检查”模块，由区市场监管局、区教育局、区人社局分别牵头，形成“1+1”“1+2”的行业主管加相关部门的协同监管模式，在餐饮、教育培训和人力资源中介三大行业做了探索和尝试。在餐饮行业检查中，由市场监管局牵头环保局和安监局，对静安区 66 家餐饮企业开展联合检查，共涉及检查事项 17 项，对 8 家存在问题的企业予以责令改正。

（2）食品药品监管

上海市食品药品监督管理局与市社会信用建设办公室、市信息中心签署了《深化推进食品药品安全领域信用信息应用战略合作协议》，上海市食品药品企业的信用信息可“一键查询”。

信用平台根据食品药品企业申请出具统一格式的企业信用信息查询报

告，通过云计算平台实现监管数据的共享，避免违法企业“打一枪换一个地方”的局面。例如，原本一家食品生产经营单位在松江区因违法而有处罚记录，此类监管信息在其他区是无法查看的，而现在企业的信用情况在上海市信用信息服务中心的平台上都能查到。

上海市食药监局还将进一步深化食品药品安全领域的信用信息共享与应用，将生产经营者的监管信息纳入食品药品生产经营单位“一户一档”信用档案平台。同时，食品药品领域严重违法生产经营者及相关责任人员重点监管名单等信息将定期推送，进一步加大对严重失信主体的联合惩戒力度。

（3）诈骗预防

电信诈骗案总是被害人发现上当后再到公安部门报案，此时损失已经很难追回，面对这种情况，预防受害比事后追回显得更加有效。2016年3月，上海公安成立的反电信网络诈骗中心，通过“大数据实战应用平台”整合内外部海量数据资源，筛选出潜在的被害人，及时预警阻止。中心平台有效整合公安内部和外部资源，在对电信网络诈骗案件进行梳理、串并、分析时，能够实现对涉案工具的精确追溯，对涉案资金流向的精确刻画，对犯罪嫌疑人的精确识别和关联，进而对违法犯罪行为开展精确的全链打击。同时，中心平台依托“警社企”联动的资源整合，通过研建数据模型、破解犯罪环节，对潜在被害人进行即时的提醒、劝阻和防范，不仅避免市民群众上当受骗遭受损失，而且还传授防范知识，提升群众防骗意识和识骗能力。

3. 北京：利用大数据提升政府治理能力

（1）社会管理

北京利用大数据进行社会管理，借助大数据框架的相关技术，可以及时发现经济社会转型期，不同人群的公共服务需求，优化工作力量的配置，提升部门工作效率，改进基层政府管理工作，提高公众满意度。

以北京市东城区为例，对社会服务管理工作，利用大数据框架的数据分析技术，专门定期对社会服务管理信息平台中的重点服务人群的诉求信息进行统计，并对这些诉求的处理情况进行追踪分析，及时发现近期公众诉求集中的事件，集中安排人力重点解决。例如，2012年年底，天气变冷，社会服务管理信息平台的统计分析结果表明，与供暖取暖问题相关的民情和台账数量大幅增加。东城区相关部门根据这一情况，及时组织专项活动，排查重点地区供暖问题，有效预防和解决了各类由于各自取暖导致的火灾隐患。

（2）医疗服务

在医疗服务方面，东城区应用大数据分析框架，利用区社区卫生服务系统汇集的大数据，实现互联网时代社区居民慢性病影响因子的科学判断。社区卫生服务系统大数据的数据源是记录各类慢性病病人日常习惯的医疗档案，为分析挖掘社区居民慢性病影响因子的相关性提供了数据基础。基于多年的病史档案和电子病历等数据，东城区有关部门组织构建决策树等多种分析模型，对“高血压+冠心病”同若干日常生活习惯数据进行关联性分析。通过分析，得出有重要影响作用的变量为：年龄、教育程度、饮食口味、体重和与饮酒有关的酒龄段、是否饮酒和饮酒量等。模型分析的结果显示，居民患“高血压+冠心病”同日常习惯的关联关系，为社区医生服务社区居民提供指导。

（3）交通管理

北京市交管部门对原有的智能交通管理体系进行重构，全面引入大数据、云计算、人工智能等技术，打造新一代智慧交通管理体系。

在信号控制改造和违法监测接入工程方面，北京市交管部门利用互联网交通路况大数据信息，定性分析研判区域交通特点，配套制定“互联网+信号”配时优化机制。2017年上半年，完成平安大街西延长线、朝阜路西延长线、中轴线、朝阳路、朝阳北路5条主干道的绿波建设，绿波带道路

平均车速提升 15%；相关路网总体通行速度提升 3.4%。同时，积极实现与部分区域高清视频专网的接入联通，实现视频资源的共享共用。

在信息方面，交管部门对交通信息诱导发布系统进行重新布局，强化交通流、互联网、手机等多源数据融合，生成旅行时间、交通预测预报等多样化交通信息。交管部门整合利用 3 家互联网地图提供的旅行时间数据和交管部门自己的数据资源，能更合理科学地计算路段的旅行时间。

第 3 篇
Chapter 3
创新篇

01 Section 全球视野下的 “互联网+政务服务”

（一）美国：建设数字政府平台，优化交互服务

1. 美国数字政府战略

美国联邦政府极其重视数字政府的发展，2012年发布了《数字政府战略》，过去的几届联邦政府也为此做出了努力。如克林顿政府了解到互联网的重要性，并督促各机构开发网站；布什政府提出了“电子政务”的概念，实现了网站从只能浏览到可以办理业务的转变，布什总统的团队也帮助美国政府推出了联邦政府的第一个官方门户网站 usa.gov；奥巴马总统推动政府采用最新的技术趋势，如 18F——美国数字服务和 Data.gov 计划的推出，同时奥巴马还亲自为联邦政府的数字政府转型做出贡献，如他在社交媒体上举行大量会议，在网上为联邦政府树立了一个鲜明形象，这些都为特朗普政府的数字化转型奠定了基础，他把数字政府的观念从烦琐和混乱的应用程序转变为为所有公民提供一个精简、安全和易用的公共服务资源。美国“数字政府战略”是其打造“21世纪政府”总统命令中的一部分内容，

旨在为美国民众提供更优质的公共服务¹³。

2. 美国数字政府的战略目标

美国数字政府的实施围绕以下三个目标进行：一是保证全体美国公民和日益增多的移动员工，能够随时随地通过任何设备获得高质量的政府信息和服务；二是确保美国政府在数字时代背景下，能尽快适应数字世界，抓住机遇，以安全、实惠的方式来采购和管理设备、应用程序和数据；三是开放政府数据，以推动经济创新并促进经济增长，通过使用新技术让美国政府部门更透明、更高效，改进政务服务质量，提高服务水平。

3. 美国数字政府建设原则：创建平台，以信息、用户为中心

美国数字政府战略从概念模型方面明确了信息服务的三个分层。信息层：把信息分为结构化信息和非结构化信息。平台层：包括所有用来管理信息的系统和流程。表示层：指信息的组织和提供给客户的方式，代表政府和私营部门提供数字政府服务信息的方式。

以信息为中心。联邦政府掌握的信息，对公众、企业和政府规划都有巨大的潜在影响价值。他们认为数据是一项有价值的国家资本，应对公众开放，而不是把其禁锢在政府体制内。因此不管何种信息形式，为了最大限度地利用信息价值，必须从一开始就采用以信息为中心的方法，安全地构建具有互操作性和开放性的数字服务体系。基于此，美国政府以开放 API 接口用于读取的方式发布了上百个政府数据集。这些 API 接口所包含的数据包罗万象，可供私营行业的开发人员开发新的应用程序和服务。以信息为中心的方法能分离信息本身和表现形式。开放数据和内容的做法意味着当需要给客户提供服务时，可以重复使用相同的 Web API 去完成相同的操作行为。

13 《特朗普的数字政府目标与六大转型举措》，国脉研究院编译，2017 年。

此外，在结构化数据和元数据中加入安全隐私控制，数据拥有者就可以更加集中精力将数据安全可靠地传给用户，接收数据的设备也只需要少量的资源就可以保障设备安全，以信息为中心的模式能够安全有效地为公民提供数字服务。

以客户为中心。数字服务质量影响着公众参与联邦政府工作的体验，无论采用哪种形式，政府部门必须将服务以最快的速度高质量地传递给用户。为了适应不断发展变化的数字信息技术，随时随地为任何设备提供服务，联邦政府使用响应式的网页设计和搜索引擎等现代工具，同时为将服务过渡到移动平台上，各机构提供优先面向客户的移动服务应用，并优化服务移动应用；设定绩效考核，从衡量业绩和客户满意度来提高服务质量。

共享平台。联邦政府通过使用现代化的数字服务平台实现信息共享，建立了一个数字化服务创新中心、顾问团队和跨部门治理机制，数字化服务创新中心负责识别共享的、开放的内容管理系统（CMS）解决方案，帮助政府机构开发 Web API，启动共享移动应用开发项目。顾问团队负责帮助数字化服务创新中心优化共享服务需求，促进现有政策和最佳实践的共享，识别并推荐变化以帮助消除政策和标准方面的鸿沟。通过这些来改进数字化服务的提供，帮助美国政府各部门内部以及部门之间的雇员一起工作，应用一致的标准，并且以一致的方式创建和分发信息，降低成本，精简部门。

安全和隐私。当政府转变为以信息为中心并支持移动应用的数字政府时，作为风险管理的一部分，现有的安全、隐私、数据保护、空间安全优先权，必须要求考虑现有技术和新兴技术的整个生命周期，以反映快速变化的技术环境。移动环境中的安全比传统桌面环境更富有挑战性，需要有新的措施来持续监测和管理设备，才能保证数据本身的安全。面对安全挑战，美国出台了移动和无线安全标准，来帮助各政府机构找到合适的解决方案，并在联邦政府中共享。新技术的更新迭代速度快，因此必须对数字政府计划中使用的新技术的使用以及相应的安全和隐私保护措施采取

连续性评估措施。2017 年 5 月 19 日，美国众议院已经正式通过《政府技术现代化法案》，这有助于提升美国联邦政府信息网络的安全保护水平¹⁴。

4. 美国数字政府转型：更加重视公民体验

尽管美国在数字政府服务领域经验丰富，但其数字政府的发展仍然存在挑战，数字政府发展的不确定性和美国民众对数字化服务的需求和预期上升的矛盾突出。为了缓解这一矛盾，特朗普政府将多年来一直用来推动经济发展的公私合作伙伴关系模式（PPP）运用在数字政府计划中，利用这一模式的特点来调动企业在数字政府建设中的积极性，同时可以向私营部门转移责任，降低风险。在这种模式下，政府不需要进行前期投资，公司就可以建立和启动数字化服务。同时特朗普政府可以在前几任政府的工作基础上，把数字政府的观念从烦琐和混乱的应用程序转变为为所有公民提供一个精简、安全和易用的公共服务资源。内部和外部安全漏洞意味着政府必须努力减少潜在威胁以保护公民数据，各机构必须努力改善大多数公民在与网上政务服务时遇到的不良体验。最后，由于技术专家将成为具有数字能力的政府命脉，新晋的、合格的技术专家候选人的不足是其发展的一大障碍。美国政府在加快数字政府转型，更加重视公民体验方面，主要做了以下工作。

帮助机构对软件进行现代化改造并支持物联网（IoT）发展。更换过时的系统，可以让机构更智能、更有效率地花钱，扶持直接惠及公民的项目，如教育举措和公共基础设施的改善。物联网和 IT 现代化使政府部门之间不再隔离，融为有机的一体。这将有助于改善公民服务，因为它们可以增加信息共享，并解决了政府面临的共同挑战，如应用程序效率低下，在线资源不足。

鼓励推行云计算的使用，实现文化的变迁。私人承包商是提升政府信

14 金江军：《美国数字政府战略及启示》，环球风采，2012 年第 8 期。

息技术的关键，因为它们提供了安全、可靠和经过检验的解决方案、软件和专业知識。推进如 FedRAMP 等计划，政府机构可以访问提供云解决方案的私人承包商，这些解决方案都已经过严格审查，以确保他们符合高安全标准。

培养一个鼓励创新和前瞻性思维的环境。这是政府机构吸引下一代员工的关键所在。这些人精通最新的技术，并提供市场需要的 IT 技能，用新的洞察力和专业知识来增强政府的能力。

建立更强有力的安全标准。加强政府数据存储和管理的安全性，这将使公众更加信任政府。提高安全性将确保公民的关键数据，如医疗保健记录、财务信息和社会保障号不会受到损害。

实施自动化和数据分析以简化服务。自动化降低维护成本，缩短维护 IT 系统所需的时间。这使得各机构能够分配额外的资源，增强以公民为中心的 IT，如加快在线响应时间并提高交互的透明度。

利用私营部门创新的想法和实践。美国创新办公室表明，政府明白私营部门是如何向政府开放的，目前开放的这些想法、概念、技术和信息共享功能在以前是无法实现的。为了政府信息技术的发展，政府部门必须继续咨询私营部门，以解决最棘手的技术问题。

5. 积极构建整体政府，推进数字政府计划

“整体政府”已成为当代西方政府改革的新趋向，其基本目标是通过消除不同政策之间的矛盾和张力，直接有效地增加公共政策的效能；通过消除不同项目方案的重叠和冲突而充分利用资源；在政策部门的不同利益主体之间加强合作、传递优秀理念，形成一种协同的工作方式；以公民需要为导向，提供一套无缝隙的服务而不是碎片化的服务。“整体政府”的发展在推动数字政府发展上起着重要作用，美国联邦政府主要着手从以下几个方面来构建“整体政府”，由此推进数字政府计划。

（1）通过网络互通和平台整合，促进基础设施和共性应用的集约化发展

《联合国 2014 年电子政务调查报告》指出，目前主要发达国家更加关注通过电子政务手段建设整体政府和解决协同治理问题，并将其作为处理需要政府做出综合反应的各种复杂挑战的关键。在构建整体政府中，强调基础资源的集约化建设与利用，管理层面的统筹规划与高效协同，服务层面的“一站式”无缝整合成为各国的普遍做法。2010 年 2 月，美国启动联邦数据中心整合计划(FDCCI)，着手关闭一批规模小、能耗高的数据中心，目标是到 2015 年关闭联邦政府 40%的数据中心，自此，美国政府数据中心开始进入整合、升级、云化的新阶段。目前，美国依托现有平台积极搭建政府公用应用程序库，面向全国所有政府部门，整合一系列应用程序，包括一般商业性应用软件、IaaS 基础设施云服务、办公类应用软件以及社交媒体类应用软件，有效提升 IT 资源和应用软件利用率，减少分散投资建设。积极推动共性应用的集约化建设，一方面避免了重复投资、重复建设，符合低碳、节约、可持续发展的思路，另一方面便于统一集中管理，有效支撑政府各部门信息共享和协同作业¹⁵。

（2）实施云计算战略，积极推进政府云应用

随着云计算的成功案例逐渐累积，技术应用越发成熟，各国政府开始高度重视云计算技术，通过颁布相关战略规划加速部署应用。目前，美国、欧盟、日本、韩国、澳大利亚等电子政务领先国家均通过战略、政策和具体行动明确了云计算的优先应用策略。2011 年 9 月，美国发布《联邦政府云计算战略》，规定在所有联邦政府信息化项目中优先运用云计算，从而解决电子政务基础设施利用率低、资源需求分散、重复建设、工程建设难于管理等问题。至今为止，美国联邦、州、地方各级政府已经全面采用云计算。

15 王璟璇、杨道玲：《国际电子政务发展趋势及经验借鉴》，《电子政务》，2015 年 4 月。

（3）借助移动通信和社交媒体，创新公共服务方式与内容

当前，公众通过移动通信、社交媒体等多渠道，随时随地、更加便利地获取更多公共信息和服务的愿望越来越强烈。政府部门广泛应用移动通信技术和社交媒体，创新公共服务手段和方式已是大势所趋。美国联邦政府将2012年定为移动政务元年。2012年1月，发布《联邦移动政务策略》（*Mobile Strategy for Federal Government*），制定了6条发展目标用以协调、统筹和推动美国移动政务的发展和建设。2012年5月，美国发布《数字政府战略：创建21世纪的平台更好地为美国人民服务》，将面向用户的移动政务服务置于优先地位。新加坡《电子政务总体规划（2011—2015年）》将移动互联网技术作为电子政务的重要内容，提出一站式的政府移动网站建设，目前汇集了300余项移动服务，同时将移动媒体作为政府民意征集、新闻发布、公民参与政务的重要途径和渠道。《联合国2014年电子政务调查报告》显示，2012—2014年，使用移动应用程序和移动门户网站的国家数量增加了一倍，移动技术已经被广泛应用于农业、应急救援、教育、社区服务、医疗卫生等领域，很大程度上提高了政府的工作效率，方便了政府与公众的沟通以及公众参与政府决策，为公民提供了优质、高效和便捷的服务。此外，脸书（Facebook）、推特（Twitter）等社交媒体也成为继政府网站外又一服务渠道。《联合国2014年电子政务调查报告》显示，使用社交媒体的国家数量从2010—2012年增加了两倍多，2014年又增加50%，有118个国家使用社交媒体进行在线咨询，70%的国家将其用于电子政务的开展。

（4）挖掘大数据潜力，助力政府智慧服务和管理

当前，大数据所蕴含的战略价值已经引起多数发达国家政府重视，为抢占先机，取得大数据领域的国际竞争优势，美国、澳大利亚、英国、法国等国率先制定了大数据战略规划，从国家战略高度支持该国大数据应用与发展。在大数据战略部署下，政府先试先行，将大数据充分应用在政府公共服务、社会管理和业务决策中。

在美国，门户网站均已部署了基于云服务模式的网站用户行为分析系统。基于对海量网站用户访问行为数据的分析和挖掘，提炼用户需求，指导政府提供更加个性化的网上服务，并通过对用户访问规律和点击行为的动态监测，有针对性地改进政府网上服务，精准推送服务内容，使在线服务越来越向智慧化、精准化、主动化的方向发展。

在社会管理方面，美国一些政府部门（如医疗、交通、公安等）已经开始注重挖掘本部门所掌握的数据价值，更有效地提高部门业务运作效率，提升公众满意度。例如，美国疾病预防控制中心（CDC）利用从多处收集的海量数据，开发了复杂的流感跟踪系统，及时了解疫情变化。并基于流感跟踪系统，建立了专门网站（FluView），每周将数据向公众开放，方便公众查询当地的流感情况。再如，美国警察部门正在兴起一项新的应用——预测警务（Predictive policing），基于大数据分析预测一个城市哪个地区最可能发生犯罪以及哪里最有可能找到犯罪分子。此外，应用大数据实现精细化的交通治理逐渐成为一种趋势，包括利用大数据分析处理交通拥堵、监测恶劣天气的道路状况、检测道路损毁状况等。

6. 美国数字政府建设经验

虽然中国与美国的体制不同，但美国的数字政府建设走在国际前沿，它的发展经验、策略值得我国学习。

（1）建立以企业和公众为中心的电子服务体系

美国数字政府战略强调以用户为中心，这与中国倡导的“以人为本”思想完全一致，同时它强调的信息共享，推进政府间的“信息共享和业务协同”正是当前我国电子政务建设的重中之重。我国的数字政府发展要加快建设面向企业的电子化服务平台和面向居民的电子化服务平台，实现网上和网下联动，梳理企业信息，建立企业电子档案信息库，将分散在政府各部门的某个企业的所有相关信息进行整合；同时依据公众个人信息，按要求进行梳理整合；引进先进的科学技术，简化企业和公众办理事项的程序，提高办理效率

和准确度，积极构建以企业和公众为中心的电子服务系统。

（2）完善法规

美国联邦政府为了建立标准化数字政府，制定了《政府信息公开法》《个人隐私权保护法》《美国联邦信息资源管理法》等一系列法规。用法规来规范数字政府的发展，并取得了良好的效果。目前，我国对于数字政府的发展还没有一套系列的法规颁布，同时因为地域差别标准制定难度大，这将影响到我国数字政府的发展。随着我国在数字政府领域积累的实践经验，其法规的制定也会逐渐完善，制定统一的数字政府法规，是进一步保障我国数字政府高效、标准化运作的必然要求。

（3）建立评价机制

联邦政府为了促进数字政府的发展，专门成立了“数字政府研究中心”，按周期对各州的数字化程度和网络安全程度进行评估。但我国的数字政府发展还有一定的距离，其建设缺乏实用性、安全防范措施，离用户期望水平有很大差距。因此，有必要对各级政府的数字化程度进行定期的科学评估，以评促建，最终提高数字政府发展的质量和安全性。

7. 案例：Data.gov “一站式”数据开放平台

建立一个统一的数据门户网站是数字政府转型的必经之路。美国联邦政府各机构大多设有各自的网站（总数约2.4万个），使用者为了找到所需信息，首先要了解政府机构的职能，然后再逐个寻找，最终找到所需信息非常困难，而且信息支离破碎，内容不完整。此外，不同机构、网站发布的数据格式各异，使用极其不便。为解决上述问题，联邦政府构建了“一站式”数据下载网站——Data.gov。

作为政府开放数据的倡导者和先行者，美国国家级政府数据开放平台——Data.gov在网站规划和建设过程中体现出来的以用户为中心，面向用户服务的理念，顺应了Web2.0时代信息用户的要求，为我国政府数据

的开放提供了借鉴与参考。

Web2.0 技术的发展推动了信息的生产、互动和共享，启发参与者通过信息来解决社会问题。传统的政府电子信息服务以信息公开为目的，更多关注政治层面的内容，政府数据公开则有很大不同，它同时关注政治层面和用户层面，以及两者之间的互动。开放数据不是目的，通过开放数据为用户、政府和社会创造价值才是目的。Web2.0 以用户为中心，围绕用户开展信息活动，用户是内容的参与者、创造者而不仅是被动的接收者。用户的参与和利用是政府开放数据的核心精神之一，政府开放数据的目的，是希望通过开放数据的方式，为用户提供数据获取的途径，鼓励用户利用开放数据参与解决公共事务，以实现社会数据的有效配置和再利用¹⁶。

Data.gov 是美国政府组织建立的全球首个可自由获取数据的、用户与政府互动的，应用程序接口的开放网络数据共享平台。网站于 2009 年 5 月 21 日上线，来自美国的 11 个政府机构提供了最初的 76 项数据集。该平台具有数据量大，主题丰富、一站式的数据整合，数据类型多样、开放程度高等特点。以改善公众对联邦政府相关数据收集、利用能力，加快信息化和民主化建设进程，提高政府效能为建设目的。网站设置了数据(DATA)、主题(TOPICS)、影响(IMPACT)、应用程序(APPLICATIONS)、程序开发(DEVELOP DEVELOPERS)、联系(CONTACT)6 个板块，根据网站各个板块的实际内容，将网站面向用户的数据服务分为“数据提供”“数据检索”“数据利用”“与用户的交流与互动”4 个方面（见表 3-1）。

表 3-1 Data.gov 网站的板块设置及内容分类

板块名称	内容分类
数据（DATA）	数据提供、数据检索
主题（TOPICS）	数据检索
影响（IMPACT）	数据利用

16. 汪庆怡、高洁：《面向用户服务的美国政府开放数据研究及启示——以美国 Data.gov 网站为例》，天津师范大学，2016 年。

续表

板块名称	内容分类
应用程序（APPLICATIONS）	数据利用
程序开发（DEVELOPERS）	数据利用
联系（CONTACT）	与用户的交流与互动

（1）数据提供。截至 2016 年 4 月 1 月，Data.gov 的“数据(DATA)”栏目中提供了来自 50 个组织的 194738 个数据集，48 种数据格式以及 80 个应用(Applications, APP)，并在网站主页中把数据集分为了农业、商业、气候、消费者、生态系统、教育、能源、金融、健康、当地政府、海洋、制造业、公众安全、科研 14 个主题。

数据开放的目的在于利用，而数据的利用又以数据量作为支撑。data.gov 不仅提供了丰富、庞大的数据集，而且提供了多种数据格式类型，很多数据集还提供了可供开发人员调用数据的应用程序编程接口（Application Programming Interface, API），为用户调用数据集进行程序开发提供了极大的便利。另外，网站对数据集的分类基本涵盖了用户关心的所有领域，用户可以通过点击网站主页提供的分类主题入口，快速进入想要查找的相关数据集，为数据的查找提供了方便。

（2）数据检索。网站提供了两种检索方式，一种是在网站首页的搜索框中直接进行数据检索，搜索框有自动匹配和提示功能，并且提供了相关性（Relevance）、名称升序（Name Ascending）、名称降序（Name Descending）、最新修改（Last Modified）、受欢迎程度（Popular）、添加日期（Date Added）6 种排序方式。用户可以根据需要为检索结果选择合适的排序方式。此外，对于检索结果，网站提供了“列表”和“条目”两种繁简程度不同的呈现方式，用户可以根据需要自由切换。另一种是根据网站提供的检索分类进行检索。网站主要提供了 9 种分类方式：主题（Topic）主要是按照数据集的内容进行分类，包括气候、安全、教育、海洋等；主题分类（Topic Categories）

是对数据主题更精确细致的分类；数据集类型（**Data Type**）包括地理数据和非地理数据两种类型；标签（**Tags**）主要指每个数据集类似关键词的标签；格式（**Formats**）包括 HTML、XML、PDF、原始数据格式、ZIP、TIFF、CSV、WMS、JSON、RDF、TXT 等 48 种数据格式；组织类型（**Organization Types**）主要指数据所属组织的类别，分为联邦政府、州政府、大学、市政府、非营利机构等；组织（**Organizations**）指在网站上发布和管理数据集的实体；发布者（**Publishers**）是数据具体的发布者，类似数据集的发布机构；局（**Bureaus**）主要指类似美国国家航空航天局、能源项目局、国家海洋和大气管理处的部门和机构。值得说明的是，网站除了提供上述 9 种检索分类以外，还提供了通过位置过滤数据集的检索方式，用户可以利用网站提供的电子地图，定位出想要查找的数据集的具体地理位置，即可检索出该位置相关的数据集。

Data.gov 网站依据国家的数据开放和机构设置的具体情况，从最大化方便用户检索的角度出发设置分类体系，不仅详细的描述了数据集的相关属性，而且为数据集的小范围的精确检索提供了便利。通过定位进行数据集查找的方式作为检索分类的一种补充形式，使用户可以根据相关数据保存的实际地理位置，快速查询到所需数据集，减少了检索次数，节约了查询时间。

（3）数据利用。用户的参与利用是政府开放数据的核心精神之一。政府数据开放的主要目的是希望通过公众的专业素养与知识协助政府解决公共事务，期许公众能通过对开放数据的再利用创造出新的经济价值，激活社会创新。美国的实践证明，数据开发与利用在互联网、商业智能、咨询服务、零售业领域取得了很大的成效，在医疗、卫生、交通、物流、生物科技和天文领域也取得了不错的收益。重视用户对数据的开发与利用在 **data.gov** 网站得到了很好的体现。如网站在“影响（**IMPACT**）”板块中阐述的那样：开放政府数据是重要的，因为更易获取、更易发现、更有用的政府开放数据带来了很大影响，这些影响包括但不局限于节约成本、提高效率、商业燃料、改善公众服务、了解政策、绩效计划、研究和科学发现、

透明度和问责制、提高公众参与的民主对话，并在网站中提供了一些公民利用开放数据的例子，在倡导公民积极使用网站开放数据的同时，也为用户对某些数据集的使用提供了参考。

例如，City—data 提供了美国所有城市的详细资料，可以在其中找到人口犯罪率、天气模式、家庭价值观、生活成本等信息，它还包括一个美国最大的当地论坛和每个州的一般性论坛；“Free public facing crime mapping and alert website”聚合了美国最多的犯罪数据；LinkedIn 可以帮助你寻找和申请工作、与同事和推荐人联系、了解潜在的机会等。网站除了在“影响”板块展示了公民利用开放数据的例子，引导用户利用数据，还通过开放 API 的方式，鼓励开发人员对政府数据进行开发利用，并取得了很大的成效。例如，程序员利用美国交通部在 Data.gov 平台上开放的全美航班数据，开发了航班延误时间的分析系统（Flyontime.US），比航空公司的正式通知提前 6 小时，并且准确率达到 85%~90%，并向全社会免费开放，任何人都可以通过该系统实时查询美国国内各次航班的延误率及等候时间，降低了等候成本，为出行带来方便的同时也创造了很大的经济效应和社会效应。除此之外，还有很多开发商和团体利用平台提供的数据开发出了很多 APP，例如，专门提供实时空气质量信息的 AIRNOW，可以发现附近可替代燃料供应站位置的“Alternative Fueling Station Locator”，为保障消费安全，能够在消费者购买时提供回收信息的 eRecall。从金融援助的选择到大学的选择，从寻找安全消费品到寻找安全的汽车，这些 APP 涉及了生活的方方面面，深化了政府的公众服务，为社会创造了很大的增值价值。为方便用户查询和下载 APP，网站开设了“应用程序”板块，并在板块中提供了 APP 的检索框、84 种 APP 的简单介绍以其详细介绍、下载地址以及用户评论的网页链接。

（4）与用户的交流与互动。建设数据门户的一个主要目的是促进政府信息公开，实现政府与公民的良性互动，这其中网站的交流互动机制发挥着重要作用。为方便与用户的沟通交流，data.gov 网站特设了“联系”板块，并在其中设置了“问询”（ASK A QUESTION）、“请求”（MAKE A

REQUEST)、“问题报告”(REPORT A PROBLEM)3个子板块。在“问询”栏目里,用户可以选择通过社区、@网站 TWITTER(usdatagov)、发送邮件或者直接在网站中提交问题4种方式进行提问,也可以选择浏览网站中所有用户的提问,网站也会根据时序公布用户的提问以及回复情况和处理结果;在“请求”栏目里,用户可以申请获取网站尚未开放的数据集,也可以建议在网站上开设新的内容;“问题报告”提供了报告网站问题和报告数据集问题两种方式,用户可以根据需要点击上报。

除了“联系”板块,网站还在“程序板块”下设置了“挑战”(Challenges)栏目,可以链接到 challenges.gov 网站,政府在该网站中发布了一系列的数据竞赛,并由相应的政府机构提供奖金以鼓励公众通过参加竞赛的方式,利用政府开放数据公共事务提供自己的解决方案。网站除了详细说明竞赛的内容、要求、状态(是一直开放还是已结束)、举办机构,还在每个竞赛项目里开设了讨论区,用户可以自行组织讨论,也可以通过 Facebook、Twitter、Google 与网站或者主办单位进行交流与互动。截至 2016 年 4 月 1 日,网站上已公布了 684 个竞赛项目,所有对相关竞赛感兴趣的公民或者企业都可以通过注册账号参加竞赛,获取奖金。这种举办竞赛挑战的方式,动员社会的力量参与解决公共事务,增进了公民与政府的沟通与交流,激活了社会创新能力。

建立和完善数字政府是近几年来国际上发达国家适应信息技术发展,提高政府社会服务能力和管制能力,激发活力的重要举措。在信息经济时代,如何通过构建数字政府真正实现以公共服务为中心的服务型政府,是所有国家面临的一个重要挑战和机遇。中国地域辽阔、经济、文化、教育差异大,因此对于先进的数字政府发展经验只能借鉴,但不能照搬,要根据各地区的实际情况制定数字政府的发展路径。

（二）英国：向“默认数字化”与“政府即平台”转移

1. 英国数字政府转型之路

联合国经济和社会事务部《2016 联合国电子政务调查报告》显示，英国电子参与指数和在线服务指数居 193 个成员国之首。这很大程度上要归功于其始于 2012 年“英国政府数字战略”近几年的践行。2017 年是该战略发布的第 6 年，也是英国启动“全政府”的新一轮转型战略的一年。从政府默认数字化、向单一平台（GOV.UK）迁移、政府即平台到新提出的“全政府”，英国数字政府转型之路并非一帆风顺，取得显著成绩的同时也衍生出一些新挑战。

2008 年以来，英国经济发展迟缓、政府预算持续赤字。与此同时，公务员制度固化导致政府公共服务发展水平远低于公众预期。在财政收入不能有效增加的条件下，公共服务如何提升成为摆在英国政府面前的一道难题。2012 年 11 月，英国政府推出“英国政府数字战略”（The Government Digital Strategy，数字政府战略），希望借由数字战略降低政府运行成本，并打造一个高效便捷、人性化且强互动的数字政府。此时的英国，电子政务水平居世界第 3 位。“数字政府战略”共包含 16 项分计划，由内阁办公室（Cabinet Office）牵头，并下设数字服务小组（Government Digital Service，GDS）负责具体事务，税务海关总署（Her Majesty's Revenue and Customs）、交通运输部（Department for Transport）、劳动和养老金部（Department for Work and Pensions）、司法部（Ministry of Justice）等 16 个部门参与落实执行（见表 3-2）¹⁷。

17. 《如何从第三到第一 解码英国电子政务的转型之路》，人民邮电报，2017 年 6 月 12 日。

表 3-2 英国数字政府战略参与部门

牵头部门	内阁办公室，下设 GDS 作为数字技术中心，引领政府数字化转型
主要参与部门（7 个）	商业创新和技能部，交通运输部，劳动和养老金部，环境、食品和农业部，税务海关总署，内政部，司法部
一般参与部门（9 个）	总检察长办公室，文化、媒体和体育部，教育部，国际发展部，能源和气候变化部，卫生部，外交部，财政部，国防部

2012—2016 年，在 GDS 支持下，英国政府各部门先后共投入 4.36 亿英镑，开展了诸如转向单一平台 GOV.UK、数据开放、打造数字化示范服务、启动“政府即平台”计划等大量工作，取得显著成效（见图 3-1）。

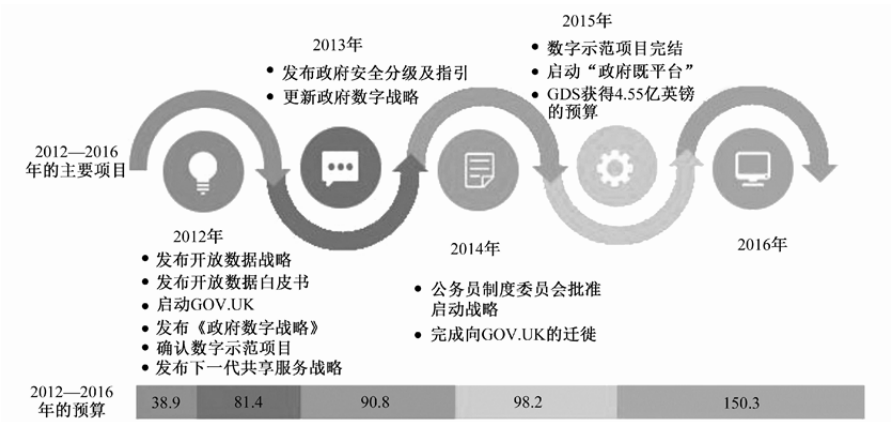


图 3-1 2012—2016 年英国政府数字战略的主要项目及预算支出

资料来源：Natonal Auait Office,Digital transformation in government 2017.3

2. 英国数字政府转型成效

(1) 政府数字服务普及率稳步提高

早在 2012 年，其调查部门 2CV 对英国成年人抽样访谈调查发现，当时英国公众对政府在线服务尚未完全接纳：有 82% 的英国成年人经常或偶尔访问互联网，77% 的英国成年人每天至少访问一次互联网，50% 以上的

成年人会在线使用网上银行、购物、搜索引擎、邮件等服务；但仅有 46% 的受访者在线使用过政府服务，8% 的受访者在线访问过政府信息，如果将那些没有条件使用互联网的人群纳入进来，比例可能更低。

经过 5 年发展，英国公众对政府数字服务的认知和使用习惯都取得了长足进步。2016 年，英国成年人中使用互联网与政府进行互动的比例达到 53%，比 2008 年提升 13 个百分点；获取信息的比例提高至 42%；在互联网上提交填写好的表格提升最快，达到 34%，比 2008 年提高 18 个百分点。从整体来看，政府数字服务的使用比例相比在线购物（78%）还有较大差距（见图 3-2）。

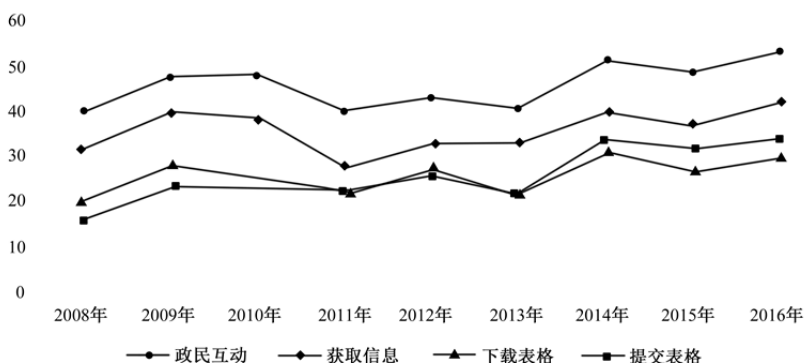


图 3-2 2008—2016 年英国政府数字服务的使用比例

资料来源：EurostatInformation Society Indicators

（2）GOV.UK 作为统一平台成效显著

2012 年 10 月开始，英国政府着力用 GOV.UK 替换“超级网站”Directgov 和 Businesslink.gov.uk 作为政府在网络上的单一域名和所有中央政府部门、相关机构和非政府组织等的信息发布和事务办理服务的唯一平台。2014 年 12 月，25 个中央部门、374 个部门下属相关机构和非政府组织均已完成向 GOV.UK 的迁移（见图 3-3）。

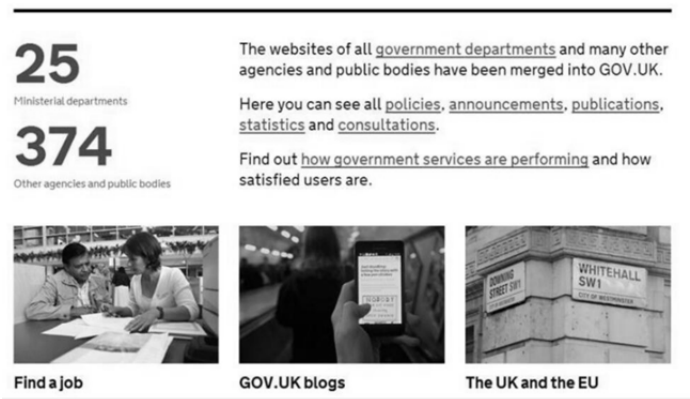


图 3-3 GOV.UK 网站

GOV.UK 的搭建，统一了英国政府部门信息和服务的入口，不仅方便了用户，激发后者使用数字服务的积极性，同时也提高了各部门的效率。据英国政府 2015 年 1 季度统计数据，GOV.UK 网站平均每周访问者在 1200 万人左右，高峰时期可达到 1360 万访问者和 2120 万次访问量，周访问量占当时英国常住人口总量的 21%。

高访问量要得益于网站的易操作性。相比之前的 Directgov 和 Businesslink.gov.uk，GOV.UK 网站的易操作性和访问效率都有明显改进。经调查，93%的用户认为 GOV.UK 非常或者比较易于操作，而 DirectGov 和 Businesslink.gov.uk 的这一数字只有 75%；在搜索信息时，Directgov 和 Businesslink.gov.uk 需要 120 秒，GOV.UK 则快了 1/3，平均需要 80 秒。

（3）英国在线服务指数名列全球第一

2012 年，英国尚有超过 300 个事务性服务没有可用的在线服务渠道，或者有在线服务渠道，但许多用户仍然选择线下办理事务。据统计，每年有超过 2.5 亿笔交易仍在通过邮政、电话、面对面等线下渠道进行，带来大量的政府服务成本。

近年来，GDS 依照默认数字服务标准，端对端地帮助各部门重新设计

了 25 项最重要且使用频率最高的公共服务(见表 3-3)。截至 2015 年 3 月，已有 20 个示范服务投入使用。

表 3-3 英国重新设计的 25 项服务

序号	英文名称	中文名称	序号	英文名称	中文名称
1	Register to vote	注册投票	14	Universal Credit	通用信用系统
2	Find an apprenticeship	寻找学徒项目	15	PAYE for employees	所得税代缴
3	Redundancy payments	裁员补贴	16	Digital Self-Assessment	退税自我估算
4	Renew a patent	续聘专利	17	Your tax account	中小企业税收账户查询
5	Land Registry	土地登记	18	Agent Online Self Serve	在线代理自助服务
6	Student finance	学生金融	19	Registered Traveler Service	游客注册服务
7	Waste carrier registration	废物承运人登记	20	Passports	护照（更新）
8	Rural payments	农村支付	21	Visas	签证（办理）
9	View driving licence	驾照查询	22	Civil claims	民事索赔
10	Personalised registration	个性化注册	23	Make a claim to an employment tribunal	劳动仲裁
11	Vehicle management	车辆管理	24	Prison visit booking	监狱探访预约
12	Carer's Allowance	看护津贴	25	Lasting power of attorney	持久授权书
13	Claim Personal Independence Payment(PIP)	特列人群津贴申请			

英国电子政务从简单的信息公开,提供基本互动(如填写电子表格等),到具备完整的在线办理能力 (如申请和处理纳税申报、社会福利、护照办理等),发展成对公共领域在线办理与公共服务供给的更为深度的转型与改革。《2016 联合国电子政务调查报告》显示,英国电子政务发展指数位列联合国成员国的榜首。

(4) 数据开放生态系统初成

2010 年,英国开放数据平台 data.gov.uk 正式上线。2012 年英国内阁办公室与财政部发布《开放数据白皮书:释放潜能》,要求政府部门必须以机器可读形式来发布数据。目前, data.gov.uk 已经发布了 42150 个开放数据集,涵盖环境、社会、健康、教育、商业和经济、司法等各个领域;另外, data.gov.uk 还向用户提供了 412 个 Apps;数据开放格式也充分考虑到不同用户需求,具有 HTML、CSV、WMS、WCS、XLS、WFS 6 种数据格式。此外,政府还会依据数字默认服务标准提供高质量的应用程序接口 (API),在部门中进行集成服务,并将这些提供给第三方组织,通过这种方式将政府的数据顺畅地传递到企业 and 非营利组织手上。例如 HMRC 的 API,使会计师和软件提供商能够整合申请缴税、公司账户等详细信息,企业只需要提供一次信息,相较以前节省了大量时间和交易成本。

政府开放数据不仅便于公众了解政府政务、监督政府工作,英国政府也希望数据开放能推动本国企业创新发展。为此,英国政府于 2012 年 12 月,出资 1000 万英镑支持建立了世界上首个开放数据研究所 ODI (The Open Data Institute),也是第一个帮助企业改革、研发并探索开放数据机会的一个机构。数字政府战略分项计划 16 “开放政府数据和事务办理服务”也专门指出要开放数据和事务办理服务给第三方,帮助后者创新自有服务。2012 年至今,ODI 已帮助超过 12 个团队,创造了百万英镑的营收,在发展数字服务、建设智慧城市方面扮演着重要角色。据预测,截至 2017 年年底,英国 50% 的物联网方案,将由创业 3 年内的初创公司推出。

(5) 成本节约成效初显

节约成本是数字政府战略推出的最初动力。《数字效率报告 (Digital Efficiency Report)》曾指出,线上服务的平均成本比电话服务的成本低约 20 倍,比邮政服务成本低约 30 倍,比面对面服务低约 50 倍。英国国家审计署 (National Audit Office) 2017 发布的报告显示,2011—2016 年 5 年, GDS 部门共节省 13 亿英镑的 IT 支出 (见图 3-4)。其中,22 个有数据的示

范服务中，有 12 个服务实现了正收益。

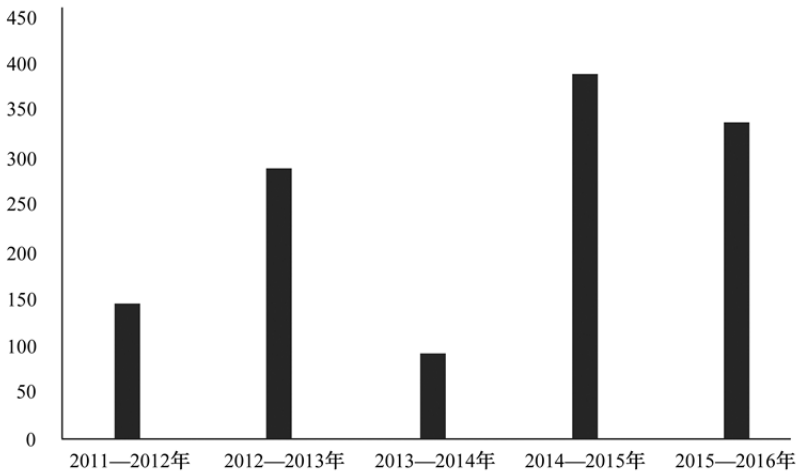


图 3-4 GDS 在 2011—2016 年节省的财政支出

资料来源：national Audit Office,Digital transformation government,2017.3

3. 英国数字政府建设经验

英国数字政府战略落地实施的这几年，积累了一些经验，除了统一标准、顶层设计等具有普遍认知外，还有一些创新做法值得思考和借鉴。

(1) 将数字素养的提升放在转型的首要位置

作为“一把手工程”，部门领导人的数字素养对于部门的数字能力有着重要影响。英国政府将提升各部门领导人的数字素养作为提升部门数字能力的一条重要途径，对前者进行数字培训，提升其数字技能，培养数字化思维；GDS 还下设了招聘中心帮助各部门组建长期稳定的数字团队，2014 年共帮助招聘了 100 多名技术和数字化专家担任各部门的领导职务，例如，劳动和养老金部的数字架构主管、司法部的数字和变革总监、税务海关总署的 IT 项目设计主管及内阁办公室的首席数字官等。

此外，GDS 还搭建了 10 个社区，为数字服务管理人员提供一个互相

交流的平台，他们可以在平台上探讨共同面对的问题或最佳做法。这种非正式网络将不同部门间数字领导和管理者连接起来，就数字服务相关问题进行探讨并达成共识，间接促进了各部门领导人数字素养的提升。GDS 还于 2016 年 9 月宣布，将接管由就业保障局发起的数字学院，计划每年培训 3000 名公务员。

（2）对“政府即平台”理念的践行

“政府即平台”并不是一个新概念，通用技术平台的建立为发展默认数字服务奠定了基础，统一建设、共同使用也避免了技术平台不衔接的问题，降低了因不同部门重复分散建设的成本。

（3）注重第三方力量的参与

公共服务社会化趋势日益明显。为鼓励更多第三方力量参与到数字政府战略的落地中，分计划提出改进招标过程，降低企业的进入门槛。更重要的是，英国政府将开放合作的理念践行于各个环节。例如，积极开放 API，将企业和第三方平台作为政府网站的延伸和扩展。GOV.UK 的 FCO 旅行咨询页面提供了一个 API，可以将旅行公司、一般咨询网站和 GOV.UK 相关联，用户通过旅行公司和一般咨询网站就可以查询 FCO 旅行咨询页面的相关信息。不仅如此，内阁办公室搭建的政务云平台是一个开放平台，吸引供应商不断加入到数字市场，现如今数字市场的供应商总数已达到 1852 家（87%为中小企业），可以为用户提供 19966 项服务。截至 2015 年 3 月 23 日，政务云（G-Cloud）的销售额为 5.16 亿英镑。

（4）GDS 在组织上保障战略的落地执行

英国数字政府战略之所以能落地执行，很大一部分功劳要归功于内阁办公室专设的团队——数字服务小组 GDS。这 5 年，GDS 作为一个重要角色推动了数字技术在英国政府中的发展，使得数据和技术对于政府转型的重要性得以被英国广泛接受。

GDS 创建于 2011 年，在内阁办公室的领导下对政府数字渠道的建设全面负责，具体负责制定默认数字服务标准，开发、运营统一的通用技术平台和门户网站 GOV.UK，协助支持其他部门提高数字能力，为部门管理层提供数字培训，搭建数字技能共享平台，帮助没有条件接触数字化的公众提供辅助数字支持，督促各部门按时发布部门数字战略及战略实施成效等。

4. 案例：英国“政府即平台”计划

2015 年 3 月，英国政府启动“政府即平台”计划，政府提供共性服务的跨部门通用平台。该计划采取跨部门模式提供公共服务，推动以平台为基础的政府。“政府即平台”的运作方式与亚马逊运作方式类似，采用的系统包括 4 个元素：创建平台、任命数据官员监督数据使用、采用更加灵活的工作方式和关注以用户需求为先的运行原则。要实现以上这一点需要“重置政府的各个层面”，聚焦用户需求而不是方便政府，在此原则的指导下进行平台的建设，要最终完成这些“政府即平台”的建设需要打破孤立和重复的服务，在设计公共服务时分解为不同模块，每个模块完成单一任务。这些服务可以互相关联并扩展，便于升级维护，然后放开允许第三方访问数据。

“政府即平台”的具体运作：由内阁办公室与各部门协商，牵头制定和提供一系列通用的跨政府部门技术平台，范围覆盖数据开放、数据洞察、身份认证、支付、云服务、事务办理等，以支持新一代默认数字服务。其中，数据洞察平台通过综合分析网络、财务等系列数据，可为领导人提供高水平的决策依据，还可以为数字服务经理开展服务提供更多数据；身份认证平台可以保证用户在隐私受保护的前提下更快更安全地使用不同网站的在线服务，无须再去一一注册，极大简化了用户网上办理业务的流程。截至目前，已有 95 万个个人账户通过认证。GDS 还拥有一个世界级的用户实验室，可供所有部门使用，政策团队可以在实验室内测试如何改进政策制定，帮助政府理解公众需求和行为，找出可以改良之处。

2017 年 4 月，英国政府数字服务部门（GDS）透露，通过使用在线身份认证识别系统 Gov.uk Verify 和政府通知系统 Gov.uk Notify 等政府即平台（GaaS）服务，地方公共服务每年约可节省高达 5 亿英镑（约合人民币 42 亿元）。Verify 平台可帮助委员会提供更方便、更快和更高响应度的全天候服务，并保护隐私，确保信任。地方服务通过使用公共平台组件和通用标准，估计每年可节省 3 亿~5 亿英镑。如果地方当局在提供大量需要 Gov.uk 验证的服务时采用了上述方法，10 年后仅在 IT 支出上可节省 5000 万~8000 万英镑，包括每年 5160 万英镑的单人税折扣、1200 万英镑的蓝色徽章（用于帮助残疾人停车的网上项目）和 1320 万英镑的数字成人社会护理。2017 年 3 月 2 日，GDS 宣布其另一平台 Gov.uk Notify 已做好准备，所有需要为用户更新电子进度的政务服务都可使用该平台。GDS 自 2016 年以来已经运行了 Notify 的公测版，已在一些政府服务机构以“仅限邀请”的方式提供，包括在线申请英国护照或持久授权书的人提供服务。

（三）爱沙尼亚：通过数字化构建服务型国家

1. 资源短缺造就无差别服务

爱沙尼亚人在苏联解体后的 20 世纪 80 年代末和 90 年代初开始重建居民工作，但不是在每个村都建立银行和政府的实体服务机构，爱沙尼亚人决定在私营和公共部门利用新兴技术。通过开发数字解决方案和电子服务来解决问题，为新政府简化流程，爱沙尼亚人为未来政府奠定了基础。

爱沙尼亚拥有世界上最发达的数字基础设施，根据早稻田大学第 13 届数字政府排名，爱沙尼亚是信息通信技术发展非常快的国家，不仅体现在数字政府活动中，也体现在向公民提供的移动应用服务中。2013 年，爱沙尼亚有 80% 的人口使用互联网，到 2014 年有 83% 的家庭拥有互联网。特别是爱沙尼亚所有学校都已联网。在爱沙尼亚，超过 1007 个公共场所覆

盖了无线，其中一些是免费的。2015 年有 98% 的银行交易是在线进行的。在电子税务方面，2015 年爱沙尼亚年超过 95% 的所得税是在网上申报的。在移动服务方面，爱沙尼亚手机普及率相当高；手机合同的数量是每 100 人就有 139 多个合同。在爱沙尼亚，政府提供了一项政府服务，允许市民通过手机支付停车费，这项服务是爱沙尼亚众多移动服务之一。

爱沙尼亚现在拥有全欧洲速度最快的互联网，网络普及率高达 98%；政府已经基本实现“无纸化”的电子政务运作；99% 使用电子身份证的爱沙尼亚人可接入 4000 余项公共和私人的数字化服务；98% 的银行交易在网上完成；同时爱沙尼亚政府大力简化创业审批程序，只需 10 分钟便可创立一家实体公司。

爱沙尼亚从 1991 年苏联独立出来后不久，就意识到对于一个天然资源匮乏的小国来说，在线经济和大规模技术创新才是发展的方向。作为一个 130 万人的小国如何在国际主导的社会生存下来，并赶上西方发达国家的水平，是爱沙尼亚人必须考虑的问题。国家领导人意识到，如果爱沙尼亚想要在大国环绕的欧洲生存下来，并且赶上西欧发达国家的经济发展水平，当时正初见端倪的互联网技术或许是最佳机会。20 世纪 90 年代初，爱沙尼亚所有的学校实现了计算机互联网化，使得年轻一代从小就可以受到信息技术的熏陶。

同时爱沙尼亚还是一个量很“小”的国家。面积才 4.52 万平方公里，人口也不足中国稍大的一个城镇。根据爱沙尼亚统计局 2012 年 5 月 31 日，公布独立以来第二次人口普查的统计数据，全国总人口仅 129.4 万人。这个国家不但“小国寡民”，而且还是一个小型的经济体。

爱沙尼亚“小国寡民”的特点限定了本国市场的广阔性，爱沙尼亚市场有限，大多数沙尼亚企业从一开始就着眼于全球市场，只有立足于全球市场才有生存下去的可能。爱沙尼亚的产品设计者在研发产品之初就要将产品的用户扩展到除爱沙尼亚以外的国家，要考虑到如何让其他国家的公众也可以方便地使用产品的功能，被不同背景文化的人接受。

以爱沙尼亚的“电子公民”为例，爱沙尼亚是全球首个开放“电子公民”身份服务的国家。来自世界各地的申请人足不出户就可成为其网络世界中的“公民”，只需在网上填写相关表格并缴纳一定费用就可以申请办理手续；如果信用记录良好，爱沙尼亚的海外使馆将在数月内向申请人发放实体电子身份证。2015年4月1日，爱沙尼亚政府以更开放的姿态向全世界发出参与数字化建设的邀请，全球非本国居民都可申请其“电子居住证”，外国人可以通过电子签名和授权获得爱沙尼亚的数字化服务。自2014年这项创意面世，迄今已有来自全球130多个国家超过1.3万名海外人士获得爱沙尼亚的电子身份证。爱沙尼亚政府希望到2025年“电子公民”能够达到1000万，这相当于该国人口数量的7倍多。

2. 爱沙尼亚数字政府建设成效

（1）生活服务便捷、高效

数字政府的好处渗透到爱沙尼亚人生活的各方面，使其公民的生活变得高效、便捷。如家长和学生使用爱沙尼亚的 e-School 来查询作业、课程、成绩和教师合作；爱沙尼亚以即时方式把来自各种源头的健康资讯，汇集成每个人的单一记录，使这些记录不会存在单一一个资料库里，每个爱沙尼亚人对自己的健康记录，有独自专属的存取密码，可以自己掌控与决定让哪些医生或家人，能够在线上取得这些资料。自2005年起，爱沙尼亚公民在全国选举中使用线上投票，他们可以在全世界任何地方，使用他们的身份证卡或行动 ID 登入后投票，在世界的任何地方爱沙尼亚人都可以毫无障碍地参与本国政治，行使自己的权利。

（2）无纸化流程，提高办事效率

爱沙尼亚的数字政府发展使得该国的办事流程像无纸化转变。该国人民可以在网络上投票，检视与编辑他们的自动化报税表格，申请社会安全福利，取得银行服务以及大众运输服务，他们不需要银行的金融卡或大众运输系统通行卡。2013年，95%的爱沙尼亚报税人使用电子报税，有98%

的银行交易是在网络上进行。除了线上投票，爱沙尼亚内阁使用“无纸流程”，在网络上公布所有立法草案，每周的内阁会议平均时间，从大约 5 小时缩减至 90 分钟。爱沙尼亚有一套线上土地注册系统，大举改革了房地产市场，把土地转移流程从 3 个月缩减为稍稍超出一星期。同时爱沙尼亚公司可以在线成立，注册和管理。2009 年，爱沙尼亚获得“最短时间注册新企业法人”的吉尼斯世界纪录——只需 18 分钟，公司在分红前无须缴纳企业所得税。

（3）节省财政资金

数字化更有利于政府运行，可以实现资源最大化利用，减少公务员数量。例如，爱沙尼亚在社会保障的登记板块，建立了一套新的信息系统，能用更少的人手做同样的事情，公务员减少了大约 20%。通过数字化各个政府部门之间的信息建立了联系，你给出税务机关的代码，就能登记住址搬迁等。这种互联也节省了大量的财政资金，精简了政府服务。数据统计显示，仅是给每个人配置数字身份，就直接节省了大约 GDP 的 2%。这 2% 对爱沙尼亚这样的国家来说非常重要。节省的钱足够国防预算了，因此爱沙尼亚将节省的钱用来支付国防预算。

3. 案例：数字公民与无关位置的数字服务

爱沙尼亚在电子政务方面一直走在世界前列，因其数字化成果被当作全球的范例，获得“波罗的海硅谷”的美誉。爱沙尼亚还以其数字化公共服务的便捷性面向全球提供了绝佳的创新创业环境，这里有着世界最快的宽带速度，是欧洲人均拥有新兴公司最多的国家，其 15% 的 GDP 都是由高新技术贡献。其中数字化特色之一以数字公民为代表。

爱沙尼亚公民的数字 ID，也称电子身份证，是爱沙尼亚政府推动所有数字化服务的关键，包括电子政务、报税和投票等所有“无纸化”服务都离不开电子身份证信息。在爱沙尼亚，每个 15 岁以上的公民都有一个安全的、经过认证的数字身份，这被认为是每个公民与生俱来的权利：在一个

新生儿出生前，医院就会为其颁发一个数字出生证，其健康保险也将自动生效。这个电子身份证可用于医疗保健、电子银行服务、购物、签署合同和加密电子邮件等许多事项，甚至可以用来投票（见图 3-5）。



图 3-5 爱沙尼亚带有电子身份证的信息卡

与数字身份证一同颁发的还有两个 PIN 码，一个用于身份验证（证明谁是持有人），一个用于授权（签署文件或付款）。如果某项服务需要对数字身份证卡持有者进行鉴定，相关机构可以查询中央数据库，以检查该卡和相关代码是否匹配。验证过程只会涉及最少量的个人信息。从 2015 年开始，爱沙尼亚开始为没有居住在本国的爱沙尼亚人颁发数字身份证，从而创造一个全球性的、政府标准的数字身份系统。而现在这种服务还延展到其他国家。例如，中国公民就通过爱沙尼亚设在北京和上海的使领馆申请（只需 80 欧元现金）。有了这个卡之后，投资者无须离开中国，从网上就可以针对在爱沙尼亚的公司进行多项操作，如开设银行账户等——这是非欧盟人员在欧盟开展经营活动最方便的方式，可以让投资者省下很多旅行的费用。

数字身份证提升服务效率。报税只需要不到 1 小时，退税将在 48 小时内支付，18 分钟就可以办完一个新公司的手续。根据法律规定，爱沙尼亚政府要求公民提供任何一条个人信息的次数不能超过一次，人们有权知道

政府保存了他们的哪些数据，所有的政府数据库必须是兼容的。目前，爱沙尼亚政府向公民提供 600 项电子服务，向企业提供 2400 项电子服务。以税收为例。15 年前爱沙尼亚政府没有建立电子报税系统时，人们需要手工填写所有文件，包括挣了多少钱、怎么挣的、任职公司的注册代码等，填表费时还需要排队，而今天有了报税系统，最多只需要点击 5 次就可以完成，即使再慢，5 分钟也可以完成，非常简单快捷。

促使电子投票顺利进行。爱沙尼亚是世界上首个举行电子投票选举的国家，2015 年 3 月 1 日选举国会时就有 30% 的选民通过在线方式进行投票。爱沙尼亚公民可以通过两种网上身份认证的方式（普通的电子身份证和移动终端电子身份证）连接到互联网投票。如果用普通的电子身份证，选民只需要将身份证插进读卡器中，打开投票网站，通过身份证电子芯片内存有的 PIN1 码来验证身份。一旦服务器确认其有投票资格，他就可以在网页上选定心仪的候选人，并输入 PIN2 码再次确认身份，提交选票。同样，选民也可以借助智能手机利用移动终端电子身份证参与选举，只要在网页中输入手机收到的验证码，选民就可以方便地登录投票系统投票。

很显然，电子身份给爱沙尼亚人的工作和生活带来很大方便。而今天的爱沙尼亚人在感受这些方便的同时，也更深切地感受到 15 年前爱沙尼亚政府做这件事的前瞻性。实际上，当时年轻的爱沙尼亚政府顶住了很大压力，要知道，英国政府曾经有过建立公民数字身份证系统的计划，并为此花费了 3.7 亿美元，但在 2010 年废止了该计划。这里最大的困难之一是成本，因为 15 年前没有今天这种移动 ID，需要特殊硬件，如智能卡读卡器，15 年前的电脑没安装这种读卡器，因此必须给人们装上，然后还要教人们如何使用，如何安装驱动程序。

节省成本。例如，因数字化提高了效率而直接导致人手的减少，仅一套新上线的社会保障系统就减少了大约 20% 的公务员。还有，由于数字化、集中化让各个政府部门之间的信息建立了联系，也节省了大量的财政资金，精简了政府服务，同时提高了公民的满意度。

从美国、英国到爱沙尼亚的数字政府发展可以得出，未来伴随着社会生活“网络化”和“数字化”进程的持续推进，数字政府也必将取代政府的传统形式，成为新的政府管理和服务形态。政府内部通过数字战略的实施，打通政府各部门、各层级之间的信息孤岛，建立起基于政府内部数据融通的高效办事网络，节省社会交易成本；政府对外通过开放数据战略的实施，促进社会公共信息在社会成员之间的共享与可获取，从而释放数据活力、推进社会稳定与繁荣。整体上，建设“数字政府”是数字化时代社会成员对政府服务的更新更高要求，同时也是政府对社会演进到数字形态的自我适应与改变，其目标旨在加强政府与公众之间的联系，真正实现政府以民为本、以人为本的社会公共服务价值¹⁸。

当今世界，信息技术日新月异，以数字化、网络化、智能化为特征的新一轮信息化浪潮已经兴起。没有信息化就没有现代化，数字政府是数字社会和数字国家应有的治理形式，建立一个统合的、无障碍的、持续改进的数字政府是人类社会数字化进程的必然要求。

18. 《你肯定想不到全球数字化程度最高的国家是它》，南方日报，2016年2月17日。

02 “互联网+政务服务” Section 的中国创新

（一）“少跑腿、好办事、不添堵”的提出

1. 深化简政放权

2016年3月5日，国务院总理李克强在政府工作报告中提到，大力推行“互联网+政务服务”，实现部门间数据共享，让居民和企业少跑腿、好办事、不添堵。简除烦苛，禁察非法，使人民群众有更平等的机会和更大的创造空间。这是首次在政府工作报告中提出让居民和企业“少跑腿、办好事、不添堵”。2014年国务院第一次常务会议主题是“简政放权”。“简政放权”提出后国务院取消下放的行政审批等事项已逾500项，而本届政府成立之初的承诺是，任期内至少要取消、下放现有1700余项行政审批事项的1/3。为了进一步深化“简政放权”，政府又提出了“少跑腿、办好事、不添堵”的要求。

随着互联网为生活带来巨大便利，对政务服务也提出了新的要求。“互联网+”体现在政务服务中，不仅要考虑政府机构自身诉求，更需直通群众需求这个“终端”。“少跑腿、办好事、不添堵”的提出在经济下行压力

较大的情况下，这既是促投资稳增长的现实要求，也是在更大范围、更深层次推进简政放权，支持“双创”，鼓励民间投资，推进供给侧结构性改革的需要。从解决群众反映强烈的办事难、办事慢、办事繁等问题出发，简化优化办事流程，大幅压缩办理时限，发挥政务服务中心体系优势，坚持实体大厅服务与网上服务并重，推进线上线下融合，及时回应社会关切，提供渠道多样、简便易用的政务服务。简除烦苛，禁察非法，使人民群众有更平等的机会和更大的创造空间。

2. 摒弃“慢作为、不作为、乱作为”

让“少跑腿”摒弃不作为。部分基层工作人员存在责任心不强、服务意识不浓、“衙门作风”盛行以及工作上的不作为问题。“过去老百姓跑好多部门办事，说实际的是政府很多部门间的信息不联通带来的麻烦。”如迁户口“你爸是你爸”等奇葩证明，折射着百姓对政府工作效能低下的直观感受。“脸难看”“跑断腿”现象屡见不鲜，直接损害党群关系，脱离人民群众。

让“好办事”摒弃慢作为。全心全意为人民服务，是我们党的根本宗旨。以“让群众好办事、为群众办好事”为宗旨，转变服务理念，提升服务能力，构建服务载体，改善服务态度，摒弃乱作为现象。“门难进、脸难看、事难办”屡见不鲜，群众办事难，诸多难题不能很好地得到解决，必然会影响群众生产生活，损害党群干群关系。要把人民放在心中最高位置，做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。

让“不添堵”摒弃乱作为。广大党员干部要从群众实际需要出发，以群众满意为标准，努力摒弃不利于实现好、维护好、发展好群众利益的思维方式和思想倾向。认真查找庸、懒、散、拖的思想根源，立朝气破暮气、立锐气破惰气、立正气破浮气，养成认真负责、恪尽职守的敬业意识。我们的党员干部要找准“软肋”“短板”，创新进取，真情服务群众。

3. 六个“再见”：“少跑腿、好办事、不添堵”初见成效

自李克强总理在政府工作报告中提出“少跑腿、好办事、不添堵”后，各地积极响应号召，目前已经取得了一定的成效。

(1) 与繁复的审批程序说“再见”。政府工作报告中指出“继续大力削减行政审批”，继续解决放权不同步、不协调、不到位问题，对下放审批事项，要让地方能接得住、管得好。国务院印发《关于第二批取消152项中央指定地方实施行政审批事项的决定》，取消了一批包括户外广告登记，享受小型微利企业所得税优惠核准，创业投资企业享受创业投资所得税优惠核准等内容的行政审批事项，取消了152项行政审批。

国务院印发《关于第二批清理规范192项国务院部门行政审批中介服务事项的决定》，决定再清理规范一批国务院部门行政审批中介服务事项，这些事项将不再作为行政审批的受理条件。2016年5月26日，国务院印发《清理规范投资项目报建审批事项实施方案》，清理规范后的投资项目报建审批事项共42项，减少23项，精简比例35%。

(2) 与冗杂的商事制度说“再见”。李克强总理在政府工作报告中强调要“深化商事制度改革，开展证照分离试点，全面公布地方责任和权利清单，在部分地区试行市场准入负面清单制度”，依据此进行了“五证合一，一照一码”的工作。

五证合一，一照一码。2016年7月5日，国务院办公厅印发《关于加快推进“五证合一、一照一码”登记制度改革的通知》，对在全面实施工商营业执照、组织机构代码证、税务登记证“三证合一”登记制度改革的基础上，再整合社会保险登记证和统计登记证，实现“五证合一、一照一码”作出部署。

(3) 与编外税费项目说“再见”。政府工作报告中指出要对行政事业性收费、政府定价或指导价经营服务性收费、政府性基金、国家职业资格，

实行目录清单管理，对工程领域保证金进行规范清理。

清理规范工程建设领域保证金。2016年6月23日，国务院办公厅印发《关于清理规范工程建设领域保证金的通知》（以下简称《通知》）。《通知》从7个方面，提出了清理规范工程建设领域保证金的具体政策措施。

营改增、免征18项行政事业性收费、取消减免政府性基金，降低企业成本。2016年8月22日，国务院印发《降低实体经济企业成本工作方案》，提出了降低实体经济企业成本的措施。其中包括合理降低企业税费负担，全面推开营改增试点，落实好研发费用加计扣除政策，免征18项行政事业性收费，取消减免一批政府性基金等一系列具体措施。

（4）与麻烦的职业资格认证说“再见”。2016年1月20日，国务院印发《关于取消一批职业资格许可和认定事项的决定》，公布了第五批取消的61项职业资格许可和认定事项。6月13日，国务院印发《关于取消一批职业资格许可和认定事项的决定》，公布再取消招标师、物业管理师、市场管理员、插花员、珠宝玉石质量检验师等47项职业资格认定。12月8日，国务院印发《关于取消一批职业资格许可和认定事项的决定》，再次公布取消114项职业资格许可和认定事项，这意味着，该领域已实现“七连消”：此前国务院已从2014年开始分六批取消了319项职业资格，本次再取消114项。至此，2016年共取消职业资格许可和认定事项222项，国务院部门设置的职业资格已取消70%以上。

贯通职业资格、学历等认证渠道。2016年10月21日，国务院印发《关于激发重点群体活力带动城乡居民增收的实施意见》，指出实施技能人才激励计划，贯通职业资格、学历等认证渠道。统筹考虑技能培训、职业教育和高等教育，建立职业资格与相应的职称、学历可比照认定制度。

（5）与过时的政策法规说“再见”。政府工作报告中写道要“修改和废止有碍发展的行政法规和规范性文件。创新事中事后监管方式，全面推行“双随机—公开监管”，随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员，及时

公布查处结果”，围绕此建议修改了66部行政法规，并宣布506件国务院文件失效。

修改了66部行政法规。2016年3月1日，《国务院关于修改部分行政法规的决定》公布，国务院对取消和调整行政审批项目、价格改革和实施普遍性降费措施涉及的行政法规进行了清理，决定对66部行政法规的部分条款予以修改。

宣布506件国务院文件失效。2016年6月30日，国务院印发《关于宣布失效一批国务院文件的决定》（以下简称《决定》），《决定》指出，对不符合现行法律法规或没有法律法规依据，不适应经济发展需要、严重束缚企业生产经营和管理活动，设立的审批事项已取消或下放，或不同文件对同一事项重复要求、规定不一致等的506件国务院文件宣布失效。

（6）与重复的信息、手续说“再见”。政府工作报告中指出要“推行综合行政执法改革，实施企业信用信息统一归集、依法公示、联合惩戒、社会监督，大力推行“互联网+政务服务”，实现部门数据共享，让居民和企业少跑腿、好办事、不添堵”。

10部门协同打破信息孤岛。2016年4月26日，国务院办公厅转发10部门《推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点实施方案》，提出要加快推进“互联网+政务服务”，进一步推动部门间政务服务相互衔接，协同联动，打破信息孤岛，有效解决群众办事“多头跑、重复跑、跨省跑”问题，构建方便快捷、公平普惠、优质高效的政务服务体系。

网上办事大厅让百姓少跑腿。2016年4月18日，国务院办公厅印发《2016年政务公开工作要点》（以下简称《要点》），《要点》要求推进政务服务公开，推动政务服务事项办理由实体政务大厅向网上办事大厅延伸。

让守信者“畅行无阻”。2016年6月12日，国务院印发《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》

(以下简称《意见》)。**《意见》**指出,要进一步加快推进社会信用体系建设,加强信用信息公开和共享,对诚实守信的市场主体,探索建立行政审批“绿色通道”,使守信者获得更多机会和实惠,进一步提高守信收益。

2020 年全面实现“互联网+政务服务”。2016 年 9 月 26 日,国务院印发《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》。2020 年年底前,实现互联网与政务服务深度融合,建成覆盖全国的整体联动、部门协同、省级统筹、一网办理的“互联网+政务服务”体系,让政府服务更聪明,让企业和群众办事更方便、更快捷、更有效率。

政府利用互联网技术和工具,整合线上线下,以政府服务网站、政务微博、微信、政务 APP 等平台建设为载体,为群众提供“一站式、全天候、零距离”的政府网上服务。通过“互联网+政务服务”,民众足不出户便可轻松地完成在线审批、网上办证、业务查询等行政手续;企业登记时直接在数据库调取本人资料信息、运用政务网络实现申办事项并联审批、数据上报等,降低成本、缩短时间;工作人员通过政务平台进行网络办公,上传相关材料,坐等事项办结等,“互联网+政务服务”使公共服务更接地气,真正实现政府向市场放权、为企业松绑、给群众方便,能真正实现让群众、企业“少跑腿、好办事、不添堵”的目标。

(二)“一号一窗一网”与信息惠民

1. “互联网+”下简化优化政务服务的有效手段

2016 年 4 月 26 日,《国务院办公厅关于转发国家发展改革委等部门推进“互联网+”政务服务开展信息惠民试点实施方案的通知》[国办发〔2016〕(以下简称《通知》) 23 号] 正式发布。该《通知》针对困扰人民群众的政府“办证多、办事难、服务差”等突出的“难点”“痛点”“堵点”问题,基于国家发展改革委、财政部等 12 部门组织实施的信息惠民工程前期实践

经验，提出全面推广以“一号”申请、“一窗”受理、“一网”通办为典型经验的“互联网+政务服务”，通过强化政务服务部门间互联互通、数据共享、协同联动，实现“简除烦苛，禁察非法”，打通群众办事“最后一公里”，变“群众跑腿”为“信息跑路”，变“群众来回跑”为“部门协同办”，变政府“被动服务”为“主动服务”，从源头上阻断“奇葩证明”的产生，让居民和企业少跑腿、好办事、不添堵，不断提升政务服务水平和群众满意度。

全面推广“一号一窗一网”服务和信息惠民有效经验，充分运用“互联网+”、大数据、智慧城市等创新理念和先进技术，切实提升政府服务的集成化、高效化、便捷化、精准化、智慧化水平，提高人民群众接受政府服务的现实获得感和满意度，已成为新时期推进信息惠民工作的必由之路和战略选择。

“一号一窗一网”的提出是在“互联网+”条件下优化政务服务的有效手段，是“互联网+”背景下的典型代表，它连接了实体物理空间中的每个服务对象和信息网络空间中的政府资源和政务服务，利用互联网高效、便捷优势，群众获得政务服务的渠道更便捷、速度更快，政务服务内容进行简化和优化，有效促进了“简除烦苛，禁察非法”，让群众实实在在体会到办事的高效、便捷。

2. 落实三个“一”：变群众“跑”为数据“跑”

“一号一窗一网”是方案的核心内容。“一号”，是要实现“一号”申请，简化优化群众办事流程。充分发挥公民身份号码作为公民唯一的、终身不变的身份代码作用，以公民身份号码作为唯一标识，建成电子证照库，实现群众办事“一号”申请，避免重复提交办事材料、证明和证件。如提交证明材料的环节，通过各类电子证照“一号”关联，最终实现以公民身份证号码作为政府办事的唯一标识，“一号”申请办理各类政府服务，避免让群众提交大量的证明材料。

“一窗”，是要实现“一窗”受理，改革创新政务服务模式。整合构建

综合政务服务窗口，建立统一的数据共享交换平台和政务服务信息系统，将原本分散在各个部门的群众服务窗口整合集中到一个综合窗口，从而避免群众办一件事折返于多个部门、重复跑路的现象，逐步实现政务服务的就近办理、同城通办、异地办理。

“一网”，是要实现“一网”通办，畅通政务服务方式渠道。“一网”提出的核心理念是要实现“政务服务随时随地、触手可及”。通过积极拓展政务服务渠道，整合建设统一身份认证体系，推进群众网上办事“一次认证、多点互联”，实现政务服务渠道多元畅达，群众网上办事“一网通办”，持续提升政务服务的可及性和便捷性。

3. 广州：“一号一窗一网”建设成效

作为全国 80 个信息惠民试点城市之一，广州已先行探路，在 2015 年正式开展行政审批“集成服务”改革和社会治理政府公共服务平台建设，其出发点和落脚点都在于构建便捷的政务服务体系。同时广州市在“一号、一窗、一网”的工作上总体上走在全国前列，国务院在 23 号文（《推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点实施方案》）上肯定了广州市的“一窗式”的做法。

通过“一号”申请便利居民办证，已经免除了市公办小学报名现场查册，目前正在推进在公积金贷款和领取、契税缴纳业务中免除个人提供房产证明。下一步全市将实施免除个人医保社保参保证明、婚姻登记记录证明，部门可通过共享直接获取。

广州“互联网+政务服务”对于“便捷”的要求主要有三点：一是“下沉”。推动服务重心向基层下移，直接面向个人的服务事项原则上要全部下沉到区、镇街、村居；对于主要面向法人的事项，能下放的也一律下放，不能下放的要积极探索将受理环节合理剥离并委托基层办理，实现群众就近办理，同城办理。二是“去冗”。坚决砍掉各类无谓的证明和烦琐的手续。三是“多渠道”。要构建互联网+时代下集 PC 端、手机端及自助设备等渠

道体系，同时辅以相关代办等，为市民企业提供便捷的综合服务。

目前，广州市建设了全市统一身份认证系统和电子证照系统。截至2016年11月底，已为全市近1300万广州市民开通了统一认证账号。通过身份证号或社会保障号的“一号”，个人的基本资料，与大厅服务、预约排队、申请提交、材料证照、评价诉求等政务全领域服务进行了关联，最终实现群众办事“一号申请”。

通过“一窗受理”，也推进了审批便民提速。截至2016年12月底，已有30个市级部门、12个区（含广州开发区）、164个街（镇）政务服务中心和2528个社区（村）公共服务站开展“一窗式”政务服务。仅市政务中心大厅受理窗口从94个压缩为28个，窗口人员从130个减为33个，降幅分别为70%和75%。此外，广州市级42个部门、12个区（含广州开发区）、170个镇街、2630个村（居）均提供网上办事服务。

通过部门之间的资料共享，群众办事不需要再重复提交各种证明。如在2016年年初，广州市就成功开展了免除市公办小学报名现场房产查册，近8万小学生受惠，也有效减少了学校工作人员复核有关信息辨识真伪的麻烦。目前广州正在推进在公积金贷款和领取、契税缴纳业务中的应用，预计年均将免除出具110万个“房产情况证明”。下一步全市将实施免除个人医保社保参保证明、婚姻登记记录证明，部门可通过共享直接获取。

广州市“一号、一窗、一网”的建设工作初见成效，它的经验值得全国借鉴。随着“一号、一窗、一网”在全国的推广，其服务也会越来越成熟。

（三）“最多跑一次”的浙江实践

1. “放管服”中政府的自我革命

近几年来，浙江按照“放管服”改革的要求，充分运用“互联网+政

务服务”，大力开展行政审批制度改革和“四张清单一张网”建设，累计取消和下放了 1300 余项行政审批事项，厘清了政府和市场、社会的边界，做到“法无授权不可为”“法定职责必须为”，各级政府办事效率明显提升，发展环境明显改善，市场主体活力明显增强。在总结“四张清单一张网”阶段性成果的基础上提出了“最多跑一次”。“最多跑一次”是指群众和企业到政府机关办理行政审批和政府公共服务等涉民涉企事项时，在申请材料齐全、符合法定要求的情况下，能够少跑、最多跑一次甚至不跑，实现特定事项或环节一次性办理完成，2017 年浙江省在全国率先推出这一改革。

浙江省委、省政府提出的群众和企业到政府办事“最多跑一次”改革要求，是对中央简政放权、优化服务的具体落实，也是向群众、企业做出的郑重承诺，更是行政职能的深刻调整。“最多跑一次”改革是“四张清单一张网”改革的再推进和再深化，是“放管服”改革中政府的一场自我革命，是以人民为中心发展思想的探索与实践。

2. “最多跑一次”怎么“跑”

（1）转变理念。浙江是最早启动行政审批制度改革的省份之一。1999 年，全国第一家行政审批服务中心在绍兴诞生，首开集中审批服务的先河。近 20 年间，浙江历经 4 轮行政审批制度改革，截至 2017 年 8 月，全省省级行政许可事项从 1000 余项减少到 283 项，省级部门行政权力从 1.23 万项精简到 4236 项，非行政许可审批事项全面取消。从 2014 年开始，围绕“审批事项最少、办事效率最高、投资环境最优”的改革目标，以“四张清单一张网”为主线，浙江省政府自身的改革再次提速。2017 年年初，在“四张清单一张网”的基础上，浙江省自我加压，更进一步提出刚性目标：群众到政府办事，最多跑一次。“最多跑一次”以“人民为中心”的改革，改革的切入口是民意焦点，改革的评判权也在群众手中，以群众反馈、群众感受为评价标准，是不是“跑一次”，最终都由群众来界定，这不仅仅是减少群众到政府办事的次数，而是执政理念的根本转变。

(2) 以群众需求为导向。“最多跑一次”改革要从群众最渴望解决、最难办的事情上改起,要以群众需求为导向,从群众的角度出发,突出重点系统、重点事项优化办事流程,提高办事效率。目前在浙江省“一窗受理、集成服务”已成为实现“最多跑一次”的有效途径,它实现了受理与审批分离、审批与监督评价分离,改变当前部门自我受理、自我审批、自我评价的工作格局,全面提升了政府行政效能。以企业关注的投资项目审批、外贸企业办证业务为例,这些事项都已实行“一窗受理,全程代办”,审批材料缩减一半,跑腿次数从10多次减少到只需跑1次。

(3) 进行流程再造,让数据跑代替群众跑。浙江出台“公共数据与电子政务管理办法”,分两批制定了《省级公共数据共享清单》,共开放57个省级单位3600项数据共享权限。省级超过70%、市级超过60%、县级超过50%的办事项目已开通网上申请服务。与此同时,浙江依托政务服务网开发“综合受理”专用平台、电子证照库平台、信息共享平台、电子监察平台,为“最多跑一次”改革提供全方位的技术支撑。目前,浙江正以电子化归档为突破口,推广电子签章,全面开启“无证明时代”,让数据真正“跑”起来,让老百姓少奔波,形成“最多跑一次”事项在线归档、保存、移交、利用的长效机制。

未来,浙江省不仅能让群众办事少跑腿,“跑一次是常态,跑多次是例外”,还能通过全链路数据跑腿,让更多办理事项从“最多跑一次”升级为“不用跑一次”。

3. 浙江省“最多跑一次”的阶段成果

截至2017年8月初,省级对外公布“最多跑一次”事项已达889项(含中直单位在浙机构285项),设区市本级平均845项,县(市、区)平均732项,都达到同级办事事项的80%以上。参考2016年实际办事量分析,目前全省对外公布“最多跑一次”事项在市场的准入领域,浙江全面推行了外贸企业、餐饮服务等20个领域“证照联办”、12个事项“多证合一、一照一码”等

改革。这些措施将惠及 81.34% 涉及准入审批的市场主体。2017 年 5 月 22 日，浙江省举行第二次“最多跑一次”改革新闻发布会，据悉已完成第二批“最多跑一次”事项梳理公布，截至今年 3 月底，59 个省级单位梳理公布“最多跑一次”事项达 958 项，其中省直单位 695 项，中央直属单位在浙机构 263 项。设区市本级平均 1002 项，县（市、区）平均 862 项。

浙江已全面实施“一窗受理、集成服务”改革。目前，市县行政服务中心已基本完成“投资项目”“商事登记”“不动产登记”等领域综合窗口设置并对外运行。宁波、温州、衢州等地还结合实际，设立了“涉外事务”“商贸事务”“公积金服务”等综合窗口。绍兴市在“投资项目”板块建立“订单式”高效审批服务机制，实现高效审批服务全覆盖。

营商环境、便民服务等重点领域和关键环节改革取得突破。在投资审批领域，在全国率先推进建设、人防、消防施工图审查“多审合一”，使一般项目的图审时间从 55 天压缩到 20 天以内，同时实行政府购买服务。在便民服务领域，率先在不动产交易登记方面推进改革，通过“一窗受理”“并联办理”“结果互认”等方式，实现了全程“最多跑一次”。目前，群众办理“二手房”交易过户，正常情况下前台受理后不超过 50 分钟就可以办结。

全省网上办事大厅建设、数据共享等工作有序推进。40% 的省市县三级办事项目已开通网上申请服务；98% 的行政服务中心已入驻邮政速递服务；37 个省级部门已建立行政审批电子文件归档工作机制。开发浙江政务服务网“一窗受理”平台，完成首批 9 个省级单位与地方行政服务中心条块信息系统互联互通。出台《浙江省公共数据与电子政务管理办法》，电子签名、电子印章、电子文件归档等法律效力问题有效解决。分两批制定《省级公共数据共享清单》，开放 57 个省级单位 3700 余数据项（含全省个人、法人基础信息）共享权限，为各级政府部门精简材料、优化流程提供了数据支撑。

在便民服务上，目前，浙江省部门和地方自行设置的 20 项职业资格已

经取消，省内身份证异地换领已全面推开，地方道路、高速公路、铁路、机场交通违法处理已实现“一窗”办理。

此外，浙江省以基层治理体系“四个平台”为载体，探索推进“最多跑一次”改革向事中事后监管延伸。同时，加快推进执法力量向乡镇基层下沉，推进“放管服”改革在基层的有效落地。事项的办件量已占全部办件量的80%以上。

未来，浙江省将重点围绕数据共享、项目投资审批等堵点、难点问题，开展集中攻坚；同时，按照“最多跑一次”的理念和目标，全面加强和创新政府监管，以更好的“管”促进更大的“放”和更优的“服”。

同时，浙江省还将全面推广“一口受理、在线咨询、网上办理、代办服务、快递送达”办理模式，推动实体办事大厅与投资项目审批监管平台线上线下的融合发展。加强政务办事标准化建设，全面推行“前台综合受理、后台分类办理、统一窗口出件”的政务服务模式，加快实现政务服务“就近能办、同城通办、异地可办”。

“最多跑一次”必将用扎实的改革成效带给百姓、企业、政府共赢的局面，成为浙江全面深化改革的又一块金字招牌，再创浙江发展体制机制新优势，也将推向全国。

（四）“不见面审批”的江苏实践

1. 推进互联网全流程“不见面审批”

近年来，江苏省采取了精简审批事项、减少申报材料、砍掉无谓证明、优化审批流程、打造全省“一张审批网”、推行承诺审批制等一系列改革措施，持续推进“放管服”改革，取得了明显成效，方便了企业和群众办事，行政审批效率和政务服务水平不断提高。但是，在一些部门和一些领域的

行政审批还需经部门内部流转，办事效率不高；部分事项审批互为前置，在审批过程中存在互相推诿的现象。2017年6月5日，江苏省政府出台《不见面审批（服务）改革实施方案》，把推行全流程互联网“不见面审批”作为其中一项重点任务，推出3个具体操作层面的指导意见。按照“外网受理、内网办理、全程公开、快递送达、网端推送、无偿代办”的方式开展审批，加快推进“网上办、集中批、联合审、区域评、代办制、不见面”。推行全流程互联网“不见面审批”是从方便企业和群众办事的角度出发，倒逼政府推进“放管服”工作，是以人为本思想的深入实践。此项改革是当前和未来几年“放管服”领域改革的“重头戏”。

2. 六项工作推进“不见面审批”

“不见面审批”是一项系统工程，需要各条线协同配合。江苏省在推进“不见面审批”工作中，将以下6项工作作为主要内容来重点推进。

（1）开展集中高效审批。在首批试点基础上，将相对集中行政许可权改革扩大到苏州市、无锡市、泰州市、淮安市和19个省级以上开发区，整合优化机构职责，集成共享信息资源，提高审批效能。其他地区可加以借鉴，突出问题导向，提高集中审批便利化水平。

（2）推进网上全程办理。除涉密或法律法规有特别规定外，基本实现审批事项网上全程办理。推进审批材料目录化、标准化、电子化，广泛应用电子证照、电子公文、电子签章，优化网上申请、受理、审查、决定、送达等流程。依托“12345”在线平台，统一省市县乡政务咨询投诉举报监管平台，方便公众了解办事流程、所需材料等。

（3）推行企业投资项目“预审代办制”。推广南京市江宁区“模拟审批”“预审代办制”和泰州市高港区“代办制”经验，在各类开发区、乡镇（街道）普遍建立代办制度，主动无偿服务，当好“店小二”。对暂时不能实行全程网上审批及服务的事项，统一开展代办服务。各地要公布代办事项目录，实行首问负责制、限时办结制、服务承诺制。

(4) 大力实施联合评审。推广常州“五联合一简化”、镇江“多评合一”、淮安“网上联合审图”、苏州工业园区“电子踏勘”等创新做法,推动联合评估、联合勘验、联合测绘、联合验收等,推行施工图“多图联审”、企业投资项目“多评合一”,实现工业生产建设项目7个工作日内完成审图、40个工作日内完成评估。

(5) 探索试点区域评估。选择部分开发区、高新区试点,由园区管委会牵头编制土地勘测定界、地质灾害危险评估、建设项目压覆矿产资源评估、地震安全性评价、环境影响评价、节能评估、水土保持方案审查、气候论证、文物评估、地价评估、土地复垦方案等区域性专项评估、评审报告,5年内有效,落户该区域内的项目免费共享。

(6) 结果“不见面”送达。推行审批(服务)结果“两微一端”推送、快递送达、代办送达,让办事企业和群众“零跑动”。目前,省市县三级政务服务大厅已全面实现审批结果邮政EMS送达。

3. “不见面审批”创造多赢局面

为深化“放管服”改革,江苏陆续出台行政审批改革5张新“清单”:一是《企业投资相关项目省级部门“不再审批”清单》,首批推出53项;二是推进市县区编制“不见面审批事项清单”;三是以国家级镇江经济技术开发区为范本,形成《国家级开发区全链条审批赋权清单》,梳理赋权事项220项,推进国家级开发区实行一层级全链审批;四是推广江阴市徐霞客镇治理模式,形成《经济发达镇赋权清单》,梳理赋权事项409项;五是启动“权责清单”修订工作,健全依据权责清单追责机制,增加“追责情形”“免责事项”等。

江苏全省13个设区市、96个县(市、区)“不见面审批”改革方案和首批“不见面审批”清单已全部出台,省市县三级共梳理公布“不见面审批(服务)”事项37344项,其中省级982项,市县共36362项。

江苏把“不见面审批”模式作为普遍制度安排。徐州打造“网上申报、先审后验”“网上申办、快递收送”和“网上预约、线上缴费”3类“不见面”审批服务模板，目前该市“不见面”审批服务事项共3040项，在全省首批试点政务专递，采取政府购买服务方式，免费向企业和群众代收、邮寄审批资料，并作为为民办实事项目列入年度财政预算。同时，在政务大厅设立24小时“不见面”自助服务区和“不见面”服务综合代办中心，安装智能服务终端20余台，提供“个人征信、市民卡、公积金、国地税业务”等30余种政务服务事项的在线自助办理，实现办事大厅从8小时常态服务向全天候自助服务的延伸。

同时，江苏省在以下6个环节上严格把关，着力推进“不见面审批”。

（1）网上办。2017年6月28日，江苏政务服务网上线，创造全国“四个第一”：第一个按照国家“互联网+政务服务”技术建设标准建成；第一个实现政府权力清单“三级四同”全覆盖；第一个开设综合旗舰店；第一个开展审批服务、公共资源交易、12345热线同网服务，实现网上服务平台与实体服务大厅融合发展，并支持统一身份认证和网上支付。目前，省级部门96.1%的业务完成与统一认证系统对接；13个设区市78.6%实现对接；96个县（市、区）77.9%实现对接。开设综合服务旗舰店43个，提供702项特色综合服务。

（2）集中批。苏州、无锡等第二批31个相对集中行政许可权改革试点地区的集中审批方案已全部出台，有4个设区市、5个县（市、区）、3个开发区行政审批局挂牌运行，实现“一枚印章管审批”。

（3）联合审。全面推行企业投资建设项目多评合一、多图联审。常州、泰州、淮安等地“多图联审”和镇江、无锡“多评合一”制度日趋完善，盐城开发的“多图联审网络管理系统”实现“不见面审图”“多图联审”和“多评合一”已在全省推开。

（4）区域评。徐州、连云港、常州等地试点区域评估，实行政府购买

服务，溧阳中关村科技产业园原先单独进行的环评、能评、稳评，实行区域评估后，总用时减少至6个工作日。

（5）代办制。全省13个设区市全部建立代办制度，南京还形成“二级机构、三级功能”的代办服务体系，全市50余名专职代办员累计代办投资建设项目283项，总投资额近1300亿元。

（6）快递送。江苏邮政EMS快递服务已进驻全省121个政务服务中心，实现省市县三级政务服务中心全覆盖。截至2017年8月底，全省各级政务服务中心寄递审批结果51.1万件。

“不见面审批”让群众“少跑”，甚至实现“零跑”，不仅提升了政府服务，打造了服务型政府，最大限度地提供便民服务，进一步规范了权力运行，优化政务服务供给，降低制度性交易成本，解决了影响群众办事创业的难点堵点，而且进一步激发了市场活力，是服务观念的转变和服务意识的进一步提升。“不见面审批”打破了以往的一些阻碍壁垒，更节省了人力，把更多的力量用于扶贫等诸多民生关注的方面，创造了一个“多赢”的局面。

（五）“互联网+公安政务服务”创新路径

2016年11月，公安部出台了《关于进一步推进“互联网+公安政务服务”工作的实施意见》（以下简称《意见》），贯彻落实中央关于全面深化公安改革部署要求，紧紧抓住直接面向社会公众提供的具体办事服务事项，充分运用“互联网+”思维优化再造公安政务服务流程，创新丰富服务内容服务方式，着力提升公安政务服务的标准化、网络化、智慧化水平，努力为促进经济社会发展、方便群众办事创业提供更加优质高效的服务。

近年来，各级公安机关积极适应信息化发展大势，充分依托互联网构建管理服务平台，为企业事业单位和人民群众提供服务，极大提高了行政管

理效能和服务群众水平，受到了广大人民群众和社会各方面的普遍欢迎。为了更好地适应国家“互联网+”战略，加快实现互联网与公安政务服务的深入融合和创新发展，深入推进“放管服”改革，公安部在总结各地经验、深度调研论证的基础上，研究提出了进一步推进“互联网+公安政务服务”工作的指导思想、基本原则、工作目标、重点任务及具体措施。

公安部要求，各级公安机关和各有关部门、警种要始终坚持以人民为中心的发展思想，进一步推进“互联网+公安政务服务”工作，最大限度地提升服务质量和效率，最大限度地方便企业和群众办事，努力让企业和群众少跑腿、好办事、不添堵，共享“互联网+公安政务服务”发展成果。要加强组织领导，推动信息共享，跟进监督考评，保证信息安全，创造性地抓好各项任务的落实，不断增强人民群众的获得感和满意度。

1. 建成一体化网上政务服务平台

《意见》明确，公安部整合各部门、各警种互联网政务服务网站、系统和平台，力争到2017年年底，建成一体化网上政务服务平台，使政务服务标准化、网络化水平明显提升。到2020年年底，基本形成覆盖全国的整体联动、省级统筹、一网办理的“互联网+公安政务服务”体系，使公安政务服务智慧化水平大幅提升，让企业和群众办事更方便、更快捷、更有效率。

坚持整体谋划，注重顶层设计，强化协调联动，做好制度衔接，做到部门警种之间、层级公安机关之间的一体化推进，努力实现“互联网+公安政务服务”的全覆盖。

坚持问题导向，紧紧抓住群众反映强烈的办事难、办事慢、办事繁等问题，集成服务管理事项，对接群众服务需求，简化优化服务流程，大力推进线上线下服务一体化。

坚持开放共享，注重内部共享与外部共享相结合，拆除信息壁垒，联

通信息孤岛，优化资源配置，加快形成以开放、共享为特征的公安政务服务运行新模式。

坚持创新发展，牢固树立创新思维和发展眼光，紧跟形势发展要求，不断优化服务平台，创新服务模式，拓宽服务渠道，延展服务范围，着力满足人民群众的新期待。

2. 实现政务服务事项“应上尽上、全程在线”

《意见》提出，要紧紧围绕与群众生产生活密切相关的公安行政管理服务领域，以互联网为依托，扩大网上办理范围，提高网上办理程度，实现政务服务事项“应上尽上、全程在线”，努力实现让群众少跑腿、不跑腿也能办成事。

推进“互联网+”治安管理服务。以公民身份号码为信任根，构建“互联网+”治安管理服务平台，推动治安、户政等公安行政管理业务在互联网上办理，利用微信、微博、微视、短信等开展治安管理便民宣传服务。完善民用爆炸物品、烟花爆竹管理信息系统，实现民用爆炸物品、烟花爆竹安全管理相关行政许可的在线办理。

推进“互联网+”边防、出入境管理服务。积极推进公安边防网上办事平台建设，努力实现网上异地查询办证、案件查询、线索举报。积极推进公安出入境网上办事平台建设，为办事群众提供咨询查询、预约申请、办事指引等便民服务。积极推进公安出入境边防检查机关互联网信息平台建设，向社会提供边检政策解读、边检手续办理指引、在线咨询、投诉举报等服务。全面推广运用全国出入境管理信息系统，通过采用云计算技术，实现出入境数据的联通共享，全面提升出入境管理服务水平。

推进“互联网+”消防管理服务。在总队级以上消防部门官方网站开通“办事直通车”栏目，完善“消防网上服务大厅”功能。扎实推进移动互联网消防信息服务平台建设，面向社会单位消防安全责任人、管理人等

特定人群,以及社会公众发送消防安全提示信息,提供社会消防工作指导,开展消防宣传服务。

推进“互联网+”网络安全管理服务。深入推进全国公安机关互联网单位备案管理工作,开展线上一站式备案服务。积极开展“计算机信息系统安全专用产品销售许可服务平台”建设,对信息安全企业申请销售许可证提供网上查询、网上办理、咨询指导等服务。着力完善“网络违法犯罪举报网站”,增加移动 APP 举报入口,规范举报范围流程。整合网络违法犯罪举报资源,实行举报线索汇聚分析联动处置,及时发现处置网络违法犯罪活动。

推进“互联网+”交通管理服务。推广应用全国统一的互联网交通安全综合服务管理平台和“交管 12123”手机 APP,建立网页、手机、短信、语音电话、微信、汽车终端等多种方式相结合,系统化、全覆盖的交通安全综合服务管理体系。推进轻微交通事故网上“快处快赔”,快速化解损害赔偿纠纷。实行跨省异地缴纳交通违法罚款,实现驾驶人可自行选择在任何省份代理银行营业网点或者通过网上支付、自助服务终端等方式缴纳罚款。实行机动车驾驶人网上满分和审验教育,扩大业务服务覆盖面。开通交通违法视频举报平台,受理群众传送的车载行车记录仪记录的交通违法视频信息。

3. 满足人民群众对高品质政务服务的需求

《意见》要求,坚持把满足人民群众对高品质政务服务的需求作为根本出发点,坚持以用户体验为核心的工作理念,充分发挥互联网高效便捷的优势,着力简化手续、简明流程、简洁操作,最大限度地集成服务事项、畅通服务渠道、提高服务效率,最大限度让群众方便、让群众受益、让群众满意。

规范网上服务事项。结合编制权力清单、责任清单以及规范行政审批行为等相关工作,依据法定职能全面梳理直接面向社会公众提供的具体办

事服务事项。部、省两级公安机关编制政务服务事项目录，明确事项范围，规范事项名称、条件、材料、流程、时限等，为实现信息共享和业务协同，提供无差异、均等化政务服务奠定基础。

优化网上服务流程。大力精简无谓证明和烦琐手续，避免重复提交材料和循环证明，进一步优化网上申请、受理、审查、决定、送达等流程。建立网上预约机制，让群众自主选择办事时间，灵活选择办事地点，解决群众办事排队长、等候时间长的问题。建立网上申报预审机制，推进办事材料的目录化、标准化、电子化，开展在线填报、在线提交和在线审查，及时向办事群众推送预审结果，对需要补充的材料一次性告知。建立网上办理反馈机制，对涉及多警种多部门的办理事项，实行一口受理、网上运转、并行办理、限时办结。

创新网上服务模式。实行网上综合服务，整合辖区内公安办事服务窗口形成“网上服务大厅”，提供一站式服务。实行多样化服务，引入社会力量，积极利用第三方平台，开展预约查询、证照寄送、在线支付等服务。实行网上网下一体化服务，推进服务窗口与网上服务平台深度融合、线上线下功能互补。对农村和老少边穷等地区，要依托警务室推行网上办事，实现“互联网+公安政务服务”在基层的全覆盖。

公开政务服务信息。在政府网站和实体政务大厅全面公开与公安政务服务事项相关的法律法规、政策文件、通知公告、办事指南、审查细则、常见问题和监督举报方式，以及行政审批涉及的中介服务事项清单、机构名录等信息，并实行动态调整，确保线上线下信息内容准确一致，更好地保障群众的知情权，推动阳光警务建设。规范和完善办事指南，列明依据条件、流程时限、收费标准、注意事项等内容，明确需提交材料的名称、设定依据、格式份数、签名签章等要求，并提供规范的空白表格、填写说明和示范文本，让群众明明白白办事。除办事指南明确的条件外，不得自

行增加办事要求、环节和证明材料等¹⁹。

（六）“互联网+纳税服务”助推税收智慧政务

为深入贯彻落实国务院“互联网+政务服务”工作部署要求，国家税务总局坚持以纳税人需求为导向，上下联动，推动税务门户网站与客户端、微博、微信深度融合，强化“互联网+税务门户”平台建设，升级智慧政务服务，让纳税人少跑腿、好办事，不断提高办税便利化和获得感。

1. 以顶层设计为抓手，提升税务门户网站影响力

税务总局高度重视税务网站群建设，创新思维，丰富举措，实现了税务网站群的创新发展、集约发展和智慧发展。

以顶层设计为抓手，统筹网站建设。制定下发《国家税务总局关于加强税务网站建设的实施意见》，从管理体系建设、优化信息服务、提升传播效能、健全保障体系 4 个方面作出 17 项具体要求和安排，确保全国税务系统网站健康发展。

以网站普查为契机，强化集约管理。结合政府网站普查工作，形成税务总局和省级税务局两级网站架构，关闭区县级子站，全国税务系统网站整合升级为 923 个。通过技术监测、群众监督、绩效考评等多种措施，确保信息更新及时、安全保障到位，各级税务网站检查合格率均达 100%。

以加强编辑为突破，提升信息质量。各地税务机关均组建了网站编辑部，负责税务门户网站的建设和管理，牵头开展税务门户规划、内容保障，推动门户网站与“两微一端”的深度融合。

19 《公安部出台进一步推进“互联网+公安政务服务”工作实施意见》，人民网，2016 年 11 月 25 日。

以数据分析为手段，升级绩效评估。围绕税务网站建设指标要求，在税务系统内外网站部署大数据分析和评估系统，实现税务门户评估监控的日常化、税务网站管理的现代化。

2. 聚合移动互联，打造“门户网站+”横向全平台

国家税务总局着力强化“移动税务”建设，把门户网站作为“两微一端”的支撑，把“两微一端”作为门户网站的延伸，积极构建“门户网站+”的多元发展格局。

应用形式更灵活，涉税服务可移动。在优化实体办税服务的同时，充分发挥门户网站的载体支撑功能，主动对接实体办税服务厅的网上业务。目前，全国所有70个省级国地税网站都设置了网上办税服务厅。在加强门户支撑功能的基础上，拓展移动服务平台。目前，各省级国地税部门共开通各类“两微一端”纳税服务平台194个，其中官方微信70个，开通率达100%；微博65个，开通率达93%；移动客户端59个，开通率达84%。已推出纳税咨询、政策查找、简易申报、查询发票信息等78项服务功能，实现纳税人“如影随形”轻松办税。

展现形式更丰富，贴心服务赢点赞。更加注重发挥移动互联媒介的优势，以动漫、动画、微视频等形式开展贴心服务，赢得纳税人点赞。在2016年全面推行营改增试点上线当天，税务总局及各地税务机关网站对发票开具情况进行了网上“直播”，让纳税人和社会各界更广泛参与税收改革工作中。税务总局通过“两微一端”，以系列漫画形式图解税收改革，将营改增政策和指南转换为通俗易懂的漫画，使广大纳税人和社会公众更易于接受，便于理解和遵从。

3. 强化上下联动，打造网站管理纵向全平台

国家税务总局在网站管理中紧密结合职能定位，切实加强与中国政府网和省市税务网站的上下联动，不断提升信息传播的权威性和网站的

聚合力。

及时向上推送，提升传播的权威性。加强与中国政府网及其客户端的联动，主动与人民网、新华网等中央主要媒体开展互动，构建合力发声的立体税收宣传网络，有效扩大权威信息的传播渠道。营改增首张发票顺利开出后，中国政府网及其客户端第一时间在头条位置转发了相关情况，同步宣传营改增运行效果显著。截至 2016 年 11 月下旬，中国政府网转载税务总局营改增新闻报道 105 篇，省局新闻 21 篇，合计浏览量约达 9.8 万次。国务院客户端营改增专题转载税务总局新闻 52 篇，省局新闻 9 篇。

坚持上下联动，强化网站聚合力。积极按照集约化建设理念构建以总局门户网站为龙头，省级税务网站为主体，市级税务子站为延伸的“两级带动、多点支撑”的税务网站群，使各级税务网站上下通达、互相借鉴，放大税收宣传“好声音”，合理杜绝“噪声”和“杂音”，遏制虚假不实信息的传播。截至 2016 年 11 月下旬，税务总局营改增专题浏览量已超过 265 万次，各省局营改增专题合计浏览量突破 532 万次。

4. 对接内外平台，形成“一网通办”新格局

优化门户网站入口承载职能，强化功能支撑，积极推动税务门户与生产平台有效对接、与纳税需求交流互动、与第三方平台深度融合，帮助纳税人多跑“网路”、少跑“马路”。

推进税务门户与生产平台的有效对接。坚持以各级税务门户网站为入口，加强网站与金税三期工程等税收生产性工作平台对接，增强税务门户的在线办事能力，优化以金税三期工程为代表的各类税收业务系统服务能力，打造一站式办税服务平台。

推进税务门户与纳税需求的交流互动。坚持痛点思维和问题导向，利用大数据技术分析手段，挖掘纳税人的需求特点和涉税习惯，改善税务门户服务功能。截至目前，全国已有 49 家省税务机关网站以大数据分析为基

础完成了网站的改版工作，覆盖面达 70%。

推进税务门户与第三方平台深度融合。坚持以合作共赢为目的，以大数据综合应用为发展方向，加强与工商、银行、海关等部门的数据交互，强化与智慧城市、电子商务、新闻媒体、商业网站等社会第三方平台的深度融合，着力提高税务门户支撑多元服务端的能力，建设全能型税务门户入口，积极构建“一网通办”新格局²⁰。

20.《税务总局：强化“互联网+纳税服务”平台建设 提升税收智慧政务服务水平》，来源：税务总局，2017 年 1 月 16 日。

03 “互联网+政务服务” Section 宁波进行时

（一）发掘痛点：创新“最多跑一次”的宁波模式

随着“互联网+政务服务”的深入推进，宁波在政务服务模式上的特色亮点和创新做法，再次定义了“最多跑一次”的内涵。

1. “一件事情”改革：一次就能办成一件事

目前，群众和企业要一次办结单个事项比较容易，但“办成一件事，完成一项投资”仍然很难。“最多跑一次”对于群众来说，就是完成一件事情的办理过程，如开一个小餐馆，一个小药店，走进一窗办成一事。但现实是，群众往往需要办理众多事项，牵涉多个部门的审批，“一件事情”需要多重办理，摆在群众面前的仍然是不便，因此，在行政服务审批实践中，如何界定“一件事情”，如何让群众更加便利地办成“一件事情”，是深化“最多跑一次”的先决条件。

宁波所思考的，是要从群众和企业办事角度更加科学合理地界定“一件事情”：规范受理范围、申请条件、申请材料、办理时限等要素内容，为

群众办事提供清晰指引，建立“一件事情”联合审批服务全流程配套规则，做到审批服务“一套标准”、行业发展“一个规范”。

因此，针对群众和企业一次办结单个事项比较容易，但“办成一件事，完成一项投资”仍然很难的问题，宁波首先全面摸排各部门的审批事项，对照省级公布的《系统指导目录》、部门权力清单和公共服务事项清单，积极开展“最多跑一次”事项比对规范工作，统一事项名称、主项子项拆分、办事流程等要素。其次，围绕群众和企业“办成一件事，完成一项投资”的需求，着力对一个部门多个事项、多个部门一个事项、多个部门多个事项等进行深度整合，根据行业主管、主办证照、综合受理等情况确定牵头部门，并由牵头部门协调做好联办事项流程再造等工作。宁波市本级按照“一窗受理、一表申请、内部流转、限时办结”的联合审批模式，梳理形成了多个行业准入审批标准。如慈溪市梳理界定了包括餐饮企业、超市、药品零售店等常见性市场主体审批“一件事情”50项左右，涉及18个部门，办理“一件事情”58件，实现全流程“最多跑一次”，平均精简办事材料30%以上，提速20%以上。最后，依托浙江省公共数据共享技术体系，实现数据资源的多渠道、多方式共享利用，保证群众、企业“一件事情”高效办事体验。宁波市对省数据中心平台资源充分利用，在省办事材料共享库的支撑下，群众仅需将各类非结构化申报资料“一次递交”至综合受理窗口，即可统一录入“统一受理”平台，实现相关部门共享利用，改善群众办事时“一个部门一套材料，一个部门跑一次”的情况。

2. “打包审批、集成服务”：直面项目审批痛点

以往，项目审批因为涉及的环节多、部门广、周期长，极大地阻碍了投资项目的顺利推进，影响企业的投产经营。针对项目审批效率低下的痛点，宁波率先在浙江省推出区域、特定项目“打包审批、集成服务”工作机制。那么，何为“打包审批”？就是投资项目功能基本相近、开发进度大致相当、审批内容基本相似的成片开发区域内，把多个投资项目视作“一

件事情”“一个项目”，统筹把握绿地率等强制性指标，共享区域化评估评审结果，提前统一办理投资项目共性化、前置性评估评审手续。

在实践中，宁波“打包审批、集成服务”并不是对所有项目都一路绿灯，而是有着科学的安排。在标准上，根据特定区域的发展方向、功能定位和规划要求，制定各具个性特点的区域联合审批标准，规范特定区域的开发和发展。在流程上，在特定区域针对同类事项事先开展“区域评估”，对共性审批事项从过去投资项目单体把关，变为“区域打包”整体审批，减少单个项目后期论证和审批手续。在指标上，以区块为单位，统筹考虑地下空间建设、容积率、建筑密度、绿地率、停车位、人防设施等相关指标，以区域统筹分配替代项目单个安排，实现土地资源集约利用最大化。在评审上，编制区域化评估评审结果报告，明确适用范围、条件和效力，对进入特定区域、符合区域化评估评审结果适用条件的单体投资项目，可简化相关环节、申请材料或者不再进行单独评估评审，无偿使用这一评估报告。在环节上，依法、科学、合理减少申请材料，合并项目建议书、可行性研究报告、初步设计等环节，同步审查建筑、消防、人防、绿化施工图设计文件等。同时，规范受理范围、申请条件、申请材料、办理时限等要素内容，为群众办事提供清晰指引。在服务上，按照企业落户一家、服务上门一家的要求，积极探索特定区域项目统一协调联办机制，实行“一门受理、抄告相关、联合审批、限时办结”的审批方式，使特定区域享受“保姆式”贴心服务。

以宁海县“二区八园”产业基地建设为例，所有投资项目就被化零为整，视作一个项目，通过事先“打包式”统一编制整个区域的规划环境影响评估、水土保持、交通影响评价、矿产压覆和产业规划等前置性审批方案，在省市两级评审通过后，区域内落户的指定项目即可“先落户后备案”，不再单独办理前置审批手续。目前，该区域 103 个落户投资项目共享了区域评估评审结果，所有审批大幅度提前完成。

3. “全城通办”服务：打破区域限制，解放群众双腿

“全城通办”就是在不改变审批主体的前提下，群众和企业可按照窗口服务范围，结合自身实际，选择离自己工作、生活较近的窗口或通过网络及快递的方式，就近就便提出申请。政府事项受理部门 and 实际办理部门按照“审批权属不变、数据网络流转、批件快递送达”模式进行内部流转，并将办理结果告知群众和企业。

为达到市域范围内无差异的“全城通办”服务，宁波市坚持以需求为导向，分析查找办理量较大且有全城办理需求的审批服务事项，利用网络、自助终端、邮政快递等手段，按照“就近就便受理申请、审批权属不变、数据网上流转、批件快递送达”的模式，梳理确认近期可实现市县两级通办、区县（市）之间通办、全域通办的事项，最大限度地便民利企。

“全城通办”的背后是3个方面的改革。首先，垂直下放审批权。市级主管部门将服务从市级向区县（市）审批窗口延续、延展，打通市县两级的纵向差异，实现了就近办理的原则。其次，横向审批权力的覆盖。在延伸上下级纵向审批通道的基础上，从纵向到横向覆盖，进一步打通市辖区范围内横向部门之间的审批通道，简单地说，申请人不再受住址、注册地等条件的限制，只要在宁波市的辖区内都可办理事项，让申请人不再四处奔波。最后，跨部门协同。加强与其他部门合作，展开跨部门的联合，达成“同一件事”一次办理。例如，在办理境外卫星电视广播地面接收设施审批时，申请人只需要将申请材料统一交到社会民生事务综合受理窗口。接下来的步骤都由文化广电新闻出版局牵头，与国安部门联合审批，一同实地勘验的工作完成后，申请单位就会顺利拿到相应的证书，大大方便了申请人。

（二）升级渠道：提升“最多跑一次”服务效率

1. 行政审批集中进驻

强化行政服务中心在推进“最多跑一次”改革中的主平台作用，推进一个行政机关的审批事项向一个处室集中、行政审批处室向行政审批服务中心集中，保障进驻行政审批服务中心的审批事项到位、审批权限到位。在宁波，将各部门行政审批权力集中到行政审批处（科）室的基础上，再将行政审批处（科）室集中进驻行政服务中心，并保障进驻行政服务中心的行政审批事项落实到位、审批权限落实到位。

2. 优化办事窗口

宁波将市行政服务中心各类窗口梳理整合为“基本建设项目、商事登记、商贸服务、不动产登记、公安服务、交通运输、涉外事务、社会民生事务”8大类综合办理功能区，并按照“减层级、减事项、减材料、减环节”要求，进一步简化优化办事流程，强化部门协调配合，真正落实“前台综合受理、后台分类审批、统一窗口出件”服务新模式（见图3-6）。



图 3-6 宁波市行政服务中心综合办事窗口

3. 升级政务服务网

根据“最多跑一次”改革的要求，对浙江政务服务网宁波平台进行了全面的改造升级，整合全市各级政府部门的政务资源，将业务纳入政务云，初步实现了跨部门、跨层级、跨区域的政务信息资源互通和协同共享，初步实现审批类事项统一受理。

充分利用浙江省数据中心平台开放的数据资源，在省办事材料共享库以及电子证照、电子文件、电子印章、网上公共支付平台等应用的支撑下，群众仅需将办事所需的各类证件、材料等非结构化资料“一次递交”，即可通过“统一受理”平台实现相关部门之间的共享利用，改善群众办“一件事”一套材料重复复印、重复递交的问题。在此基础上，逐步推进自建审批系统表单电子化工作，按照“多表合一，一表多拆”的思路，通过“一表式”填报、一套材料上传、全程数据共享等便捷化体验，提高群众网上申报比例。

结果是通过政务服务网平台升级，事项申报更为清晰简便，事项实现全流程监管，顶层统筹利于共享。对于申请者而言，实现办事零跑腿零上门，对政府而言，实现全流程网上受理、网上办理和网上监察，打通数据共享的环节。

4. 扩大自助办理

通过使用智能终端进行自助服务，宁波提供了“不打烊”的办事服务。在自助终端机上，市民可随时扫描并上传资料，凭获取的专属二维码将个人办事的专用文件夹投入文件交换柜，之后的办理由行政服务中心窗口人员操作。完成自助申报后，市民可选择快递收件，在家就能收到相关审批件，实现“最多跑一次”。同时，市民还可在自助机上查阅各级行政服务中心所有窗口事项的办事指南，包括申请条件、申报材料、承诺时间等，并一键打印办事指南、申报表格等（见图3-7）。



图 3-7 宁波政务服务自助终端

宁波还进一步扩大自助终端的覆盖范围，从方便群众的视角合理布局自助服务终端，引导更多群众通过自助服务实现快速办事。如宁海县在全省首创虚拟大厅会商会视视频工作站，对投资项目、商事登记等热门办理事项，通过企业群众进入虚拟大厅，视频连接后窗口人员远程指导解答并同步传送资料进行预审批，甚至面对面审批，避免了企业主来回奔波，有效打通了服务基层的“最后一公里”。

5. 建设基层办事服务

宁波建立了市县乡村“四级联动”“市域一体化”的政务服务体系。在形式上有 3 条路径：一是借助金融网点、4S 店等商业性社会机构，采取委托办理等方式，让群众在家门口办事。二是根据城区、城郊结合、涉农等不同类型，各乡镇（街道）便民服务中心按照“3+X”模式设置综合窗口，优化窗口布局，简化办事流程，提升基层服务能力，三是进一步扩大自助终端的覆盖范围，合理布局自助服务终端，引导更多群众通过自助服务实现快速办事，推进“最多跑一次”事项向基层延伸，着力打通服务基层的“最后一公里”。

6. 保障政务咨询投诉举报

宁波通过多个渠道保障与群众的互动，一是强化统一政务咨询投诉举报平台的运行和督办联动工作机制，将统一政务咨询投诉举报平台向区县

(市)、乡镇(街道)和村(社区)拓展延伸,并充分发挥“12345”政务服务热线作用;二是在网络上公开部门领导信箱、网上信访、网上投诉、网上举报、建言献策等板块,通过新闻网站等渠道建立的网民留言板块,以及将通过电子邮件、微信公众号、政务微博或其他即时通信工具开设的网上政务咨询投诉举报通道统一整合接入。

(三) 变革流程:构建“最多跑一次”受理入口

为实现“最多跑一次”改革的要求,以提升群众和企业办事体验为目标,从办事的表单电子化申报、统一平台受理、打通联办事项数据壁垒等环节入手,宁波市在浙江政务服务网总体架构下,加快建设覆盖全市的“统一受理”平台,努力提升群众和企业办事各环节的信息化体验。

在办事人从线上申请,或线下进行材料递交,线下窗口办事人员业务收件登记,部门受理审批反馈的整个流程中,统一受理平台提供便捷性、可信化的在线申请;“统一式”的信息登记、材料收取、材料电子化扫描、可信数据共享、可信证照提取;一键发起后置联办、联合审批、联动审批;一键对接 EMS 系统,实行快递送达的技术支撑(见图 3-8)。

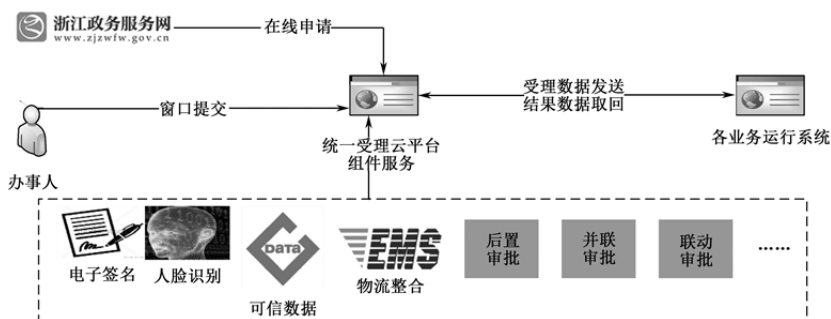


图 3-8 业务办理流程示意图

因此,“最多跑一次”离不开统一受理平台对其提供了坚实的技术基础,这体现在以下几方面。

(1) 浙江政务服务网宁波平台个性化门户建设

在浙江省政务服务网的内容管理系统中按实际需要建设具有宁波特色的个性化栏目以及市级各部门的相应栏目,设计符合现有市级通用模板页面风格的市级部门模板和个性化服务扩展模板,通过对已有便民服务 14 类事项的扩展,全方位展示具有宁波特色的政务服务资源。

(2) 权力事项管理系统部署

权力事项管理系统负责采集并管理全省所有政务部门的权力清单信息,以作为全省所有政务部门权力运行的依据,部署于省级平台电子政务外网资源共享区。

(3) 行政权力运行系统建设

行政权力运行系统提供本地行政许可审批事项权力运行的全流程管理功能,实现统一申报、受理、审批、反馈,权力流程运行中产生的相关数据与其他应用系统进行实时通信,部署于宁波市政务云电子政务外网资源共享区。

(4) 权力运行信息管理系统建设

系统对市本级办件信息库进行数据汇总、查询、统计、监管和决策分析,为市级部门和市行政服务中心提供共享、查询等服务。通过权力运行管理系统对业务应用系统积累的信息和数据进行区域排名、部门排名、办结数分析、提前率分析、满意度分析、申报渠道分析、权力事项分析、办结类型分析、接入模式分析、业务模式分析等有效的、智能化的开发,提升办件信息库资源的价值,为领导提供可靠的、个性化的权力事项运行信

息管理手段，实现业务应用信息的深度利用。部署于宁波市政务云电子政务外网资源共享区。

（5）电子监察系统建设

电子监察系统负责实现对权力运行整个过程的监察，主要提供给市编办、市监察局、市行政审批管理办公室等权力运行监管部门使用，实现权力运行的日常监察监控和管理。部署于宁波市政务云电子政务外网资源共享区。

（6）用户管理与统一身份认证系统接入

通过接入浙江政务服务网实名身份认证信任体系，保障全市各政府部门信息资源的有序应用，确保政府信息资源和服务的安全；实现用户的统一管理，提高信息化建设项目的应用效率，降低维护成本；实现用户身份的统一认证，在保障安全的前提下，利用便捷安全的身份认证技术降低用户使用网上政务大厅的门槛；基于数字证书电子签章，逐步实现无纸化网上办事，达到节约社会资源、低碳环保的目标。

用户管理与统一身份认证系统主要包括：个人用户统一身份认证系统、企业用户身份认证系统、政府用户统一身份认证系统。

个人、企业统一身份认证系统部署于省级平台电子政务外网公共服务区，政府用户统一身份认证系统部署于省级平台电子政务外网资源共享区。

（7）省数据交换平台市级交换中心建设

省数据交换平台市级交换中心与省数据交换平台对接，实现省市两级各政务部门之间关于网上申报信息、审批办件信息、电子证照信息、电子

监察结果信息的交互通信。

（8）市数据交换平台接入

利用宁波市信息中心的数据交换平台，实现市本级行政权力运行系统和市级部门自建审批系统之间关于网上申报信息、审批办件信息的交互通信。

（9）电子政务外网市县主干升级改造

省市县三级电子政务外网进行线路冗余和带宽升级，采用不同运营商的网络线路，原有的主干网络带宽升级至 1000M。

（10）市政府门户网站升级改造

通过资源整合和平台集约，推进政府网站清理和迁移上云，实现平台集约化，构建安全可靠的统一监管体系，加深政府网站与信息公开平台融合，基于全市统一资源库，建立资源智能检索系统。

（11）浙江省政务服务网“移动应用广场”接入

市各有关部门开发的基于移动终端的服务资源，包括 WAP 网站、移动 APP、微信公众账号等，注册发布到浙江政务服务网“移动应用广场”栏目，为公众提供统一服务导航。已实现网上办理、查询的服务资源在浙江政务服务网手机客户端和微信公众账号聚合。

（12）市行政服务中心管理服务保障系统对接

通过 API 将行政审批办件的过程信息包括权力事项信息、电子证照信息、办理事项信息等共享给市行政服务中心管理服务保障系统。

（13）数据备份系统建设

项目数据处理和存储系统的设计遵循宁波市政务云平台中基础设施、服务层的设计框架，相关的服务器、存储由政务云计算中心提供。

第 4 篇
Chapter 4
未来篇

01 Section

人工智能与政府 治理转型

（一）人工智能与政府治理转型的背景

1. 人工智能综述

当前，世界已全面进入以大数据共享、信息爆炸为特点的互联网信息时代。富有智能化和人性化的计算机网络技术服务，成为人们青睐和关注的焦点。人工智能（Artificial Intelligence）是现代社会特有的综合类前沿学科，交叉云集计算机、网络技术、语言学等多学科知识，主要用来研究机器在思考、学习等行为的拟人态进化，使其解决问题的能力大幅提升。

2. 人工智能的发展史

20 世纪中期，以英国数学家图灵为首的一大批科学家提出了很多重要观点，这些都为人工智能的诞生奠定了重要的思想理论和物质技术基础。1956 年夏季，麦卡锡提议正式采用“人工智能”这一术语。

（1）第一阶段。20 世纪 50 年代人工智能的兴起和冷落。人工智能概念首次提出后，相继出现了一批显著的成果，如机器定理证明、跳棋程序、

LISP 表处理语言等。但由于消解法推理能力有限,以及机器翻译等的失败,使人工智能走入了低谷。

(2) 第二阶段。20 世纪 60 年代末到 70 年代,专家系统的出现使人工智能研究出现新高潮。DENDRAL 化学质谱分析系统、MYCIN 疾病诊断和治疗系统、PROSPECTIOR 探矿系统、Hearsay-II 语音理解系统等专家系统的研究和开发,将人工智能引向了实用化。另外,1969 年还成立了国际人工智能联合会议。

(3) 第三阶段。20 世纪 80 年代,随着第五代计算机的研制,人工智能得到了很大发展。日本于 1982 年开始了“第五代计算机研制计划”,“知识信息处理计算机系统 KIPS”,其目的是使逻辑推理达到数值运算那么快。虽然此计划最终失败,但它的开展形成了一股研究人工智能的热潮。

(4) 第四阶段。20 世纪 80 年代末,神经网络飞速发展。1987 年,美国召开第一次神经网络国际会议,宣告了这一新学科的诞生。此后,各国在神经网络方面的投资逐渐增加,神经网络迅速发展起来。

(5) 第五阶段。20 世纪 90 年代,人工智能出现新的研究高潮。由于网络技术特别是国际互联网技术的发展,人工智能开始由单个智能主体研究转向基于网络环境下的分布式人工智能研究。不仅研究基于同一目标的分布式问题求解,而且研究多个智能主体的多目标问题求解,让人工智能更面向实用。另外,由于 Hopfield 多层神经网络模型的提出,使人工神经网络研究与应用出现了欣欣向荣的景象。

人工智能发展历程如图 4-1 所示。

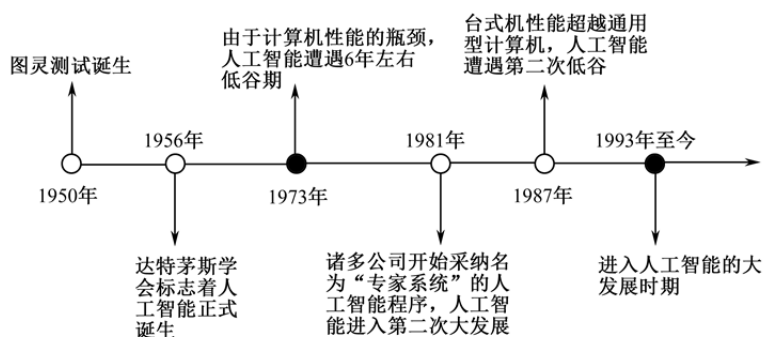


图 4-1 人工智能发展历程

21 世纪以来，形成了以人工智能技术为核心，以集成智能、自然智能为一体的智能科技学科，这一学科的兴起，引起了社会各个领域的广泛关注。

3. 人工智能的发展现状

从人工智能目前的能力来看，在某些行业，人工智能已经可以超越人类，但在总体上还是和人类有一定的差距。2015 年，一系列旨在测试一些世界上最好的人工智能（AI）系统和人类智商（IQ）之间的胜负关系的试验表明，人工智能的智力已经达到了 4 岁儿童的水平。2016 年谷歌人工智能 AlphaGo 机器与世界围棋高手李世石对决取得胜利，年底其升级版 Master 横扫围棋圈，更是人工智能技术的一个完美表现。

人工智能主要包括智能接口技术、数据挖掘技术和主体系统三大核心技术。

（1）智能接口技术。人工智能接口研究就是为了实现人机交流，为此，学者必须从理论和实践两个方面努力，解决计算机对文字和语言的理解与翻译、对自我的表达等功能问题。由于智能接口技术的研究和应用，计算机技术的发展获得了极大的推动力，在运行速率和人机交流等方面都有了巨大提升。

(2) 数据挖掘技术。数据挖掘技术主要是对各类模糊的、大量的应用数据、人类未知的、潜在已经存在的数据进行整理挖掘和细致的研究，寻找对研究有用的数据。目前，数据库、人工智能、数理统计已经成为数据挖掘技术的三大技术支撑，以基础理论、发现算法、可视化技术、知识表示方法、半结构化等作为研究内容，为数据挖掘技术的发展提供理论和技术支持。

(3) 主体系统。主体系统可以实现机器意图和想法的生成，是一种在智能方面更接近人类的自主性实体系统。自主系统可以完成一些相对独立、自主的任务，甚至可以通过调整自我状态，应对环境和特殊情况的变化，进而保证自身规划任务的完成。在多主体系统研究中，主要是从物理和逻辑思维方面对主体进行智能行为的分析研究。

(二) 人工智能与政府治理转型的思考

随着时间的推移，人工智能的应用将在公共部门产生巨大变化，改变政府员工完成工作的方式。

认知技术已经对政府工作产生了深远的影响，对未来也带来了更大的影响。基于人工智能的应用可以减少积压，降低成本，克服资源限制，帮助人们从平淡无奇的任务中解放出来，提高预测的准确性，将智能投入成千上万的流程和系统中，并处理人类靠自己无法轻易做到的许多其他任务，如预测欺诈交易，通过面部识别来识别犯罪嫌疑人，并实时筛选数百万个文档以获得相关性最大的内容等。

人工智能向政府提供了关于如何完成工作的新选择，一些工作完全自动化，一些由人工和机器共同完成，还有一些由人工执行，但由机器来加强。

1. 机器人自动化

机器人自动化涉及通常称为“机器人”的软件，可以自动执行人们通常自行执行的各种任务，模拟完成各种数字任务所需的步骤——如填写表单或采购订单，从一个电子表格中剪切和粘贴信息到另一个子表格，准确、快速地访问多个数据库。在没有重新设计基本过程的情况下，机器人实现显著的生产力增长是相对容易的。机器人自动化最适合重复、可预测、耗时的过程，如发票处理和理赔等（见图 4-2）。

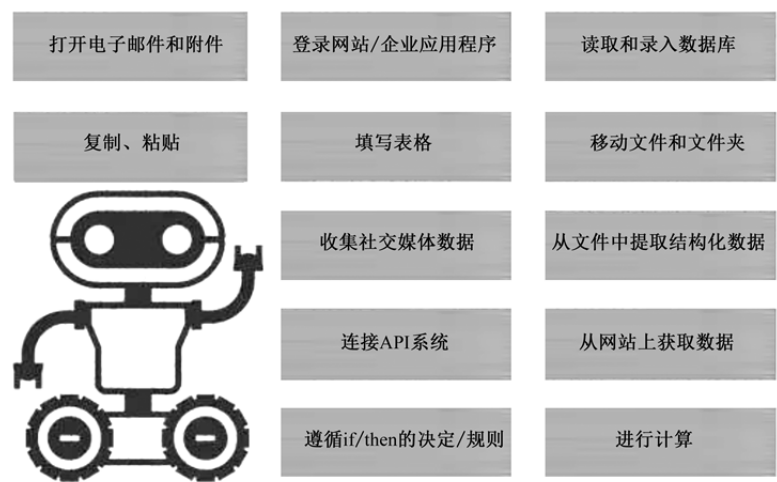


图 4-2 机器人替代的主要功能²¹

2. 充分发挥人工智能的预测、追踪能力

嵌入传感器和摄像头的智能技术，使机构能够实时跟踪和报告重要信息。连接到路灯的相机可以跟踪交通和行人活动，并决定何时让每个灯变暗或变亮。连接到“智能停车场”应用程序中的路灯内置传感器，可以告知公民可用的停车位，甚至在停车位满时提醒他们。

21 《德勤报告：人工智能如何增强政府治理》，国脉研究院编译，2017 年 7 月 19 日。

人工智能技术的实时跟踪和报告还可以实现疾病监测，体现其潜在的救生能力。美国疾病控制和预防中心利用人工智能工具对脊髓灰质炎病毒追踪和报告过程进行了精简，将病毒类型分类，并将疾病报告分成相关的集群。

3. 建设政府网站智能机器人

由于政府网站服务对象的广泛性、管理要素的多样性，以及信息资源复杂性的增强，在政府网站公共服务中依靠传统检索方式已经不能满足民众、企业对信息准确、全面、快捷获取的要求，因此必须创新手段，寻找新的服务载体。

在政府的公共服务网站上实施一套智能化服务系统，充分利用信息技术，创新电子政务模式，将有效地提高政府的行政效能、加强政府网站与用户之间的良性互动，将“用户自助式浏览”转变为“网站智能化服务”，由被动转为主动，从而大大提高和增加用户满意度，取得事半功倍的效果。人工智能技术是基于自然语言的理解，它能够根据用户的指令完成相应事件的操作。由于人工智能技术不受自然人的各种客观及主观因素的影响，能够即时响应，网络延时近乎为零，因此，用户可以使用自然语言代替关键词来获得有效的信息，并及时得到反馈。此外，人工智能系统具有自动学习和模拟最终用户的能力，可大量简化最终用户的操作。人工智能为用户提供了一个很好的网络工具，它能将用户从烦琐的搜索和海量的信息中迅速解放出来，因此，对于提升中国电子政务建设水平具有非常显著的优势。

4. 人工智能服务推进“互联网+政务”发展

大数据时代，政府面临着如何将海量的数据做好处理，及时满足群众所需的要求，然而人工很难做好对这些庞大数据的处理，这就自然而然地有了对人工智能的需求，利用人工智能做好对数据的收集、处理、利用，可以有效推进“互联网+政务服务”，人工智能的应用可在以下5个方面提

供有关服务：①日常人力资源缺乏问题，利用人工智能完成数据收集、行政咨询；②通过人工智能，可以有效识别行政流程中的冗余环节，从而提高整个政府内部的行政流程效率；③数据时代，利用人工智能在庞大的数据系统中搜寻精准的信息内容，提高决策质量；④为办事服务提供智能好帮手，及时解决群众办事咨询问题，同时对问题做好整理，从而改进办事服务流程；⑤通过人工智能建立个人档案库，有效推进“一号”申请服务。

在政府治理领域合理应用“人工智能”相关服务的同时，也要在以下几个方面进行更多的思考。

人工智能时代的到来将对传统政府体系产生了新的、极大的冲击。然而，面对这样重大的影响，政府体系还远未做好思想上的准备和产生相应的意识。作为向全主权范围内提供公共服务和公共决策的政府，必须首先对人工智能时代的到来有思想准备，并做好相应的战略预案。

实现政务数据整合和优化流程。当前正在努力实现这一点，强调的是信息的整合和随处获取，构建打通政务内部上下层级和不同专业部门的完整的数据体系。进一步努力，就是在政务数据整合的基础上实现政务流程的优化，将政务流程尽可能精简优化，在此基础上，引入人工智能系统，就可以有效地实现向人工智能时代的跃迁和适应。

自主研发适用于政务流程的人工智能平台。人工智能时代的初期，受设备计算能力的限制，一定不是很多独立的分智能平台，而是一个完整的智能平台体系为各种领域提供服务接口，从而实现便捷、低成本的智能服务覆盖，因此，一个完善的人工智能平台就至关重要，这就需要预先进行研究。

高度重视完善数据安全体系。如前所述，人工智能平台的建立将形成对传统数据分布与控制体系的穿透，因此，必须要高度重视和重新优化设计整个政府体系的数据安全架构。特别是在当前构建完整统一的数据集合时，要进一步完善逐级分布的安全体系，并做好应急和数据备份体系。

02 Section 区块链与透明政府

（一）区块链概念解析

区块链作为互联网时代提出的新兴概念，从狭义上来说，是将数据区块以时间顺序相连的方式组合成的一种链式数据结构，并以密码学方式保证不可篡改和不可伪造的分布式账本。

从广义上来说，区块链技术是构建在点对点的网络上，利用链式数据结构来验证与存储数据，利用分布式节点共识算法来生成和更新数据，利用密码学的方式保证数据传输和访问的安全，利用由自动化脚本代码组成的智能合约来编程和操作数据的一种全新的分布式基础架构与计算范式。

（二）区块链与透明政府的关系

政府运用区块链技术将有效推进政府信息公开，推进透明政府建设。区块链与透明政府的关系主要表现在以下几个方面。

(1) 区块链将增加政府透明度,降低信任成本。以政府预算制度为例,政府预算及预算执行情况信息是必须公布的信息之一。通过区块链技术,广大人民群众和相关部门可以追溯每笔预算的使用情况,并确保所有信息都是可靠的、未被篡改的。同时,一旦出现问题,方便追责,提升人民群众对政府信息的信任程度。

(2) 过程自动化,减少政府决策的中间环节。以政府招标采购为例,在政府招标中,主管官员的作用过于巨大,企业为获得政府订单,不得不保持与主管官员的良好关系,以获得对其的偏好,而区块链可以提升其中的自动化水平(通过智能合约)。在政府招标过程中,可以运用区块链上的数据处理程序进行设置,取代部分官员的决策,让招标的结果通过程序直接在区块链上实现。同时,区块链上的信息实际产生了公示的效果,因此,投标方式对结果将产生较少争议,并缩减招标时间。

(3) 区块链有利于政府信息的充分及时利用。对不同的政府部门来说,目前信息流通并不顺畅,对广大群众来说更是如此。如果将各部门的信息数据与区块链联系起来,当政府部门与公民同意数据共享的时候,就可以确保数据被实时发布,从而使信息被充分及时利用起来。

(三) 区块链在政府治理领域的应用

(1) 政府数据共享开放区块链应用

推进政府数据共享开放,建设数据城市,能够提高政府透明度,增强政府公信力,提升行政效率和服务水平。但是,政府数据共享开放仍然存在数据共享开放监管弱、数据关联风险大的问题。由于缺乏数据共享开放监管平台,共享开放出来的数据存在不真实、不可靠和数据在非授信前提下被转移给第三方等问题,且难以取证和维权;同时,数据关联可能导致大范围政府敏感信息泄露,易被不法分子利用,从中进行扰乱社会的活动。

政府数据共享开放区块链应用有助于构建一个合理、合规、合法、公开、公平、公正的数据共享开放平台，能为政府提供可信、可靠、可执行的数据共享开放监管措施，为拥有、使用、传播政府数据保驾护航，助力产业发展、维护社会稳定，进而为国家层面数据资源共享开放试验积累经验。

（2）政府信息基础设施保护方面

虽然政府的数字信息系统的安全性很高，不容易受到攻击，但由于是中心化的信息处理方式，一旦被黑客取得了某一中心路由的控制权，将会发生信息篡改，造成巨大的损失。当使用区块链技术的时候，信息会分布式存储到所有参与节点中，任何单一节点受到攻击将不会影响整个网络的正常运行，并能做到对信息的有效监控，保护网络安全。

（3）公民权利认定工作

区块链不可篡改的特点，会让信息验证变得更加便捷和可信任，尤其是由政府建设的基于区块链的身份共识机制，将成为公民权利认定的重要手段。这也能避免“证明我妈是我妈”这类问题的出现。

同时，由于政府掌握所有人的学历信息和个人基本信息，在区块链中建立简历真实性证明机制，通过匹配个人信息的哈希值是否一致，来证明个人信息是否真实，对于简历的真实性核对工作有很大的帮助，还能保证个人信息不会泄露。这将会对社会上招聘中常见的简历造假问题有极大的遏制，让人力资源不再为应聘者简历的真实性而苦恼。

（4）政府税收监管

通过协议将分布式账本部署在全国，这个系统将强化税收监管智能合约，可以从公司运转的全流程和项目建设的全过程来监测，更能促进多部门多节点的监督管理，错误的和不真实的交易将会更容易被检测出来，提高了可追踪性和透明性，让黑市经济更加难以隐藏。同时，对于暂时侥幸

逃避监管的企业，其违法行为由于区块链的不可篡改性，依旧保存在区块链中。目前英国正在欧洲推行该体系。同时，区块链技术还能有效控制逃税和洗钱。美国 **Libra Tax** 就依照税务局要求，编制了软件代为缴税。

（5）政府项目公开招标和拍卖

政府项目招标存在一定的信息不透明性，而企业在密封投标过程中也存在信息泄露风险。区块链能够保证投标信息无法篡改，并能保证信息的透明性，在彼此不信任的竞争者之间形成信任共识。并能够通过区块链安排后续的智能合约，保证项目的建设进度，在一定程度上防止了腐败的滋生。

同时，区块链技术还能降低市场摩擦和企业寻租情况，让政府和公民之间的交易更加透明。因此，市场上可以设计区块链拍卖网站，用于政府项目竞标、奢侈品拍卖和销售等。

03 虚拟现实与公共服务

Section

（一）虚拟现实概念解析

虚拟现实（Virtual Reality，VR）是一种可以创建和体验虚拟世界的计算机系统，此处的虚拟世界又被称为虚拟环境，指具有真实感的立体图形，它既可以是某种特定现实世界的终端再现，也可以是纯粹构想的世界操作者借助特定设备，通过视觉、听觉、触觉等感官与之交互，从而产生身临其境的场景效果，所以 VR 技术为人机交互提供了新的方式。通常，VR 系统具有多种输出形式（如图形、声音、文字等）和处理多种输入设备的能力，并且能够进行碰撞检测、实时交互、视点控制及复杂行为建模等。

随着近几年信息技术和互联网的不断发展，越来越多的领域开始使用虚拟现实技术进行辅助设计和应用，在军事、电影、电视、游戏、教育、医学、精密加工制造和数字展示等领域都得到了广泛的应用。

VR 的基本特征可分为沉浸感（Immersion）、交互性（Interactivity）、想象力（Imagination）3 个方面。

（1）沉浸感是指用户感到作为主角存在于模拟环境中的真实程度。立体的模拟环境应该使用户难以分辨真假，使用户全身心投入到计算机创建

的三维虚拟环境中。

(2) 交互性是指用户对模拟环境内物体的可操作程度和从环境得到反馈的自然程度。如用户可以用手直接抓取模拟环境中虚拟的物体,这时手有握着东西的感觉,并可以感觉到物体的重量,视野中被抓的物体也能随着用户的移动而移动。

(3) 想象力是指用户沉浸在多维信息空间中,依靠自己的感知和认知能力全方位地获取知识,发挥主观能动性,寻求解答,形成新的概念。

人能沉浸在虚拟现实环境中,并与它发生交互作用,从定性和定量综合集成的环境中得到感性和理性的认识,从而激发人的创造性思维。虚拟现实的三个特征体现了人的感受在整个系统中是最重要的,强调了人在虚拟现实系统中的主导作用。

(二) 虚拟现实与电子政务

互联网的出现及飞速发展使IT业的各个领域发生了深刻的变化,它必然引发一些新技术的出现。虚拟现实技术并不是一个新话题,在图形工作站甚至于PC机上早已日臻成熟,并已应用到各个领域。互联网上的虚拟现实技术是现在的热门技术,互联网代表了未来的新技术,显而易见,虚拟现实技术将在互联网上占有重要的地位。

电子政务时代,对政务的网上咨询、办理提出了更高的要求,一般的网上政务系统只是单一的文字显示,这样会使用户在办理业务时感到枯燥乏味,为适应这一形势的需要,电子政务的三维立体交互办公技术出现了,它作为先进的网上三维虚拟电子政务技术,可以让用户身临其境地处在办事的环境中,让群众在办事的过程中感受到乐趣。

（三）虚拟现实在公共服务中的应用发展

1. 虚拟现实完善公共服务

作为公民，经常会与政府部门有业务方面的交集。但政府部门机构庞大、程序复杂，人员相对较少，办事效率仍存在提升空间。采用虚拟现实技术，那么公众在去政府部门办事前可通过 3D 情景模拟的方式来了解办理业务的流程，大大提高公众和政府办事的效率。

对于电子政务来说，虚拟现实技术的引入将进一步完善虚拟政府的功能。随着经济的发展，技术的进步，以及伴随而来的社会现代化，将虚拟现实技术引入电子政务中，可以在进行一项市政工程的决策前，采用虚拟现实技术进行预演，结合数值计算技术，真实地模拟在各种情况下的发展过程，以便于工作充分进行比较，从而为政府各级领导制定合理方案提供决策依据。

目前，虚拟现实技术在电子政务中的应用才刚开始，可以预见的是，在不久的将来，虚拟现实技术将会影响甚至改变我们的观念和习惯，并将深入人们的日常生活当中。随着虚拟现实技术的不断发展，人们可以研制开发和推出虚拟现实技术的实用系统，如虚拟政府、虚拟银行、虚拟医院、虚拟工厂等。在虚拟现实环境中，用户或参与者不仅是被动观看和接受，而是和虚拟的三维环境相融合，交互性地体验和感受虚拟现实世界中广泛的三维立体多媒体内容。

2. 虚拟现实与政务协同办公

政务协同办公是指运用以计算机技术为核心的多种技术手段，把实体、资源、创意动态地联系在一起，使得每个部门的成员成为信息网络中的节点，每个节点都能够直接与其他节点交流，而不需要通过一个等级制度安

排的渗透。在资源有限的条件下，为了争取最大的合作优势，达到最高的目标，以某个核心组织为中心，通过信息网络将相关部门连接起来，虚拟现实技术能够通过服务核心组织，根据目标、功能和需求，将任务分解为多个子任务，合理分配组织需要的用户和角色，并对不同合作伙伴及完成任务的业务流程服务进行约束和监控，对真正发挥整个协作体组织的整体协同效果具有非常重要的意义。

电子政务协同办公系统以“整合”为目标，以“协同”为手段，将触角延伸到政府管理和服务的各个环节中。从本质上讲，协同办公是为了打破部门之间的数据不流动或流动不畅、业务流程单一等问题，将先进的管理思想和业务模式融入办公系统中，帮助政府部门搭建一个关联、协作、灵活和深化的平台，让政府部门可以将管理的视野延展到各个环节，并方便对各种数据资源和业务资源的利用、分析和调配。因此，为了推进电子政务虚拟服务更好地发展，一方面，要加强政务规范的统一建设，否则不同部门之间难以理解对方所表达的内容，也就难以实现部门之间资源的有效共享和业务协作；另一方面，要注重政务流程建模，将不同的政务业务服务组合起来，形成政务流程，并通过政务流程的执行及流程之间的互操作性来满足需求。

04 社交直播与数字民主

Section

（一）社交直播现状综述

随着移动互联网的全面普及和 4G 网络的广泛应用，手机成为网民接触网络的首选载体，视频作为最主要的网络应用之一，其竞争的主战场已从 PC 端逐渐转移至移动端（手机、PAD、可穿戴设备等）。《2017 年第 40 次中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至 2017 年 6 月，网络直播用户共 3.43 亿人，占网民总体的 45.6%。其中，游戏直播用户规模达到 1.80 亿人，较 2016 年年底增加 3386 万人，占网民总体的 23.9%；真人秀直播用户规模达到 1.73 亿人，较 2016 年年底增加 2851 万人，占网民总体的 23.1%。

2015 年年初，美国一款名为 Meerkat 的移动视频直播 APP 走红社交网络，紧随其后，中国的 Meerkat 翻版——映客直播于 2015 年 5 月上线，在国内直播网站中拔得头筹，率先抢占移动视频直播应用市场。随后，花椒直播、熊猫 TV、一直播等移动视频直播应用纷纷上线，它们在走红社交网络的同时，也带动网络直播行业迅速发展，成为一种新的互联网文化业态。中国投资咨询网发布的《2016—2020 年中国网络直播行业深度调研及投资前景预测报告》显示，2015 年，国内网络直播的市场规模约为 90 亿

元，平台将近 200 家，直播平台用户数量约 2 亿人，大型直播平台每日高峰时段同时在线人数接近 400 万人，同时进行直播的房间数量超过 3000 个。无论用户人数、影响力还是经济收入，网络直播行业都可谓发展迅速。

随着国内信息化建设速度的不断加快，我国对信息化建设水平重视程度的不断提高，移动电子政务表现出了较强的发展势头。从目前的发展状况来看，国内大部分政府机构的网络发展已经具有一定规模，各个机构的互联网建设完成，通过网络技术通信有效地提高了办事效率。各级政府也积极适应时代潮流，逐步在政府工作中引入社会视频直播。

（二）社交直播的发展条件及特点

1. 社交直播兴起的几个条件

（1）技术进步。社交直播对网络宽带的要求比较高，Web 3.0 时代的宽带速度、4G 网络、WiFi 热点等为直播创造了良好的技术条件。移动互联网的高速发展和智能手机屏幕的增大，也极大地消除了制约移动视频直播的技术壁垒，技术的革新是移动视频直播出现并普及的前提条件。

（2）商业驱动。很多在社交网络走红的移动社交直播应用都获得了资本的青睐，各大社交平台竞相抢夺，投资、入股、收购或者自建直播平台，希望在直播领域抢占一片市场。在资本红利和商业竞争的驱动下，移动社交直播逐渐走向商业化、组织化运作模式，呈现井喷式发展态势。

（3）用户需求。互联网培育了用户互动、社交的需求，这些需求在移动互联网环境下更容易得到满足。社交带动了用户对娱乐化内容的迫切需求，而社交直播的娱乐方式极大改变了用户内容消费的习惯，用户的社交需求向直播内容消费延展。

2. 社交直播的特点

从早期的门户网站到现在移动社交直播平台,直播的表现形式从内容、图片、音频到影像越来越丰富。在这一过程中,社交直播尤其是移动社交直播改变了原有的媒介生态,可视性、实时性、交互性越来越强。从发展态势来看,社交直播具有如下特点。

(1) 低准入门槛。相较于电视直播和早期的视频录播,社交直播的准入门槛极低,移动设备加上直播应用软件,完成注册即可在应用上进行合法直播。对移动视频直播应用而言,低准入门槛能够吸引用户前来注册成为主播,丰富应用平台的内容和人气。对于用户来说,操作的便捷性和注册的无条件性,使得成为主播还是观看者都很容易,自主选择性大。

(2) 实时互动、双向传播。用户在手机上就能进行视频直播和观看,同时可以在直播界面通过弹幕和对话框实时与主播互动,通过送礼物等形式表达自己的情感诉求。主播通过弹幕也能够即时了解用户的需求,对直播节目内容做出调整,并与用户进行实时互动,形成一个完整的双向传播。实时互动性是移动视频直播最突出的特点,不仅满足了用户社交的需求,同时也能够使主播对用户即时需求做出反馈,增强用户体验。政府部门对其活动进行直播,更多的是打通会场内外,拉近普通民众与政治之间的距离,会议或重大活动直播的意义是构建一个全民政治参与的空间,在直播过程中,网民可以在聊天室及时留言,在现场领导讨论问题的时候,网民也可以参与其中,发表自己的观点及对改革的期待。

(3) 内容良莠不齐,整体呈现泛娱乐化。各大移动端直播应用为了追求经济利益最大化,对内容生产没有做合理规划。有时直播平台以浅薄、低俗的娱乐内容迎合大众趣味,导致移动视频直播行业同质化现象严重,内容良莠不齐,无意义、无价值的直播内容充斥各个直播应用,尤其是秀场直播平台,满屏都是拼颜值的“网红脸”,弹幕互动模式也差别甚微,致使社交直播秀的功能单一,仅剩娱乐消遣的相关功能。

（三）社交直播在政务领域的应用

社交视频直播的便携性和高时效性使其受到专业新闻传播机构的关注，很多手机直播甚至成为新闻报道的“第一线”。在全媒体时代，一次直播的点击率可以轻松超过一张报纸的发行量，不掌握直播手段，就失去了主动权。

用网络直播进行政务监督。政府会议“网络直播”成常态，不仅是一种政府议事方式的时髦革新，其实也是一种敢于“给自己找麻烦”的求真务实。不难想象，在“网络直播”没有走进政府常务会议语境下，有些会场语言说得跑调偏道也能“掩藏”，有的会议流程“走走过场”亦无人晓；而相比之下，有了“直播”众目睽睽的审视和关注，以及时不时有热心网友通过网络平台，“不按规矩出牌”地捅上来各类尖锐、刁钻的问题，这对政府部门的议事作风及领导才能等，的确都提出了更高的要求与标准。

直播自然不可能为博取一时虚名的“拍脑袋决策”，因为在这种“常态”的背后，也隐喻了一种“为自己找事干”的必然结果。宁波市镇海区政府部门在推出这项创新举措时表示，“网络直播”只是手段，不是目的；“直播”中收集上来的各种问题、各条民意，政府会议后还应确保“件件有着落，事事有回音”。从这个意义上来说，“网络直播”更是“服务直播”“作风直播”和“承诺直播”，那种“三分钟热度”的虚与委蛇，最终恐怕很难获得市民公众的真正好评。

通过直播进行政务宣传与互动。政务宣传是政府部门考虑的一项重要工作。传统的内务宣传及拓展方法形式单一、效率低下，且人力资源及物质资源消耗较大。采用现代化、信息化的内务宣传手段，搭建多媒体视频服务系统平台，将新业务的宣传及介绍信息转换成视频服务系统支持的各种多媒体视、音、频格式，在各部门及公共终端进行循环滚动播出，充分利用了现有的网络资源，又起到了宣传的目的，从而极大地节约了政府宣传的人力及物力成本。

以两会为例，人大代表和政协委员原本就来自各行各业，从基层群众到中央领导，涵盖了社会方方面面的角色，从人群中走出来的代表委员如何在两会上参政议政、表达民意，两会又能为百姓带来哪些政策红利，这些都是人民群众最为关心的大事。通过视频直播，没能到现场参加两会的人民群众，同样可以找到自己关注的领域和观看会议现场的情况，通过网络直播的镜头参与代表委员参政议政的过程中来。

政府将移动直播引入工作中，这不仅是将电视屏幕搬到手机上。互联网移动直播已经成了媒体融合报道的一种思维方式，媒体不仅满足于拓展一条新渠道，更需要为互联网直播创造更好的用户体验，同时将“直播”的思维融入更多的报道方式中。政府对其举办的会议或活动等进行直播，是为了让报道带来临场感体验。在移动互联网时代，场景成为新闻媒体传播的重要因素，可以丰富对内容本身的发掘和解读。因此，媒体在进行新闻、会议、活动直播的时候，要充分发挥直播的优势，不应仅局限于构建更好的上传下达和公众发声平台，还应该让民众的声音进入直播，并得到回应。

后记

《互联网+政务服务：新形势、新趋势、新未来》一书，是着眼于当前“互联网+政务服务”发展新动向与吸收各界专家研究成果基础上而完成的，是政务服务一线管理者、实践者与研究者聚力形成的思想碰撞，不仅是对过去几年来“互联网+政务服务”发展的一次再思考，同时也是对未来政务服务发展走势的一次系统性展望。乘着“互联网+政务服务”的东风，浙江省在“一张网”“政务淘宝”“最多跑一次”的理念驱动下成为全国性样板，开创了“浙江模式”，宁波市在电子政务领域一直保有着创新精神，多年来在全国电子政务评估活动中均取得优异成绩，本书涉及的观点、案例不仅是作为实践者的前沿洞察与思考，同时也希望以此为基础与其他城市“互联网+政务服务”实践同行共同探讨。

在本书的编撰过程中，作者深知自身能力有限，见解初浅，因此，我们不仅最大限度地聆听了行业专家的指导与建议，广泛收集业内同行对“互联网+政务服务”的实践心得，充分利用互联网、新媒体等渠道获取素材丰富我们的观点与文本，同时，我们也在编写的过程中得到了诸多同事、同行的大力支持，其中，胡文琪、徐侠、蒋旗东、易浩然、王克宇在本书的案例研究、数据采集以及文本校对方面付出了诸多心血，尤波军、陈剑波、周巍、谢海波、朱佳栋、余洋、唐建、方侃、杨信磊、黄奇麟为本书的编写提出了诸多宝贵意见，在此一并表示感谢！此外，因行文需要，我

们还在书稿中引用了相关专家、研究机构及媒体的部分观点、数据及内容，如在文中引述有误或没有逐一标注来源，请与我们联系。

“互联网+政务服务”尚处于快速发展与创新进程中，人们对其中的诸多问题并未达成共识。加之作者时间仓促，水平有限，书中观点如有不妥之处，还望广大读者批评指正。

反侵权盗版声明

电子工业出版社依法对本作品享有专有出版权。任何未经权利人书面许可，复制、销售或通过信息网络传播本作品的行为；歪曲、篡改、剽窃本作品的行为，均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人应承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。

为了维护市场秩序，保护权利人的合法权益，我社将依法查处和打击侵权盗版的单位和个人。欢迎社会各界人士积极举报侵权盗版行为，本社将奖励举报有功人员，并保证举报人的信息不被泄露。

举报电话：(010) 88254396；(010) 88258888

传 真：(010) 88254397

E-mail: dbqq@phei.com.cn

通信地址：北京市万寿路 173 信箱

电子工业出版社总编办公室

邮 编：100036